

# A CONSOLIDAÇÃO DE UM TIPO URBANO E ARQUITETÔNICO DE MORADIA PARA OS POBRES: VELHO MODELO, NOVAS PERIFERIAS NO ESPAÇO URBANO MATO-GROSSENSE

Doutoramento em Urbanismo

**ANDRÉA FIGUEIREDO ARRUDA CANAVARROS**

Orientadora: Professora Doutora Maria Clara Teles Mendes

Coorientador: Professor Doutor João Marcos de Almeida Lopes

## **Constituição do Júri**

Presidente e Vogal:

Doutor Pedro Conceição Silva George, Professor Associado, Faculdade de Arquitetura da Universidade de Lisboa

Vogais:

Doutora Maria Clara Teles Mendes, Professora Catedrática Aposentada, Faculdade de Arquitetura da Universidade Técnica de Lisboa

Doutor Carlos Manuel Silva Lameiro, Professor Associado, Faculdade de Arquitetura da Universidade de Lisboa

Doutor Paulo Santos Conceição, Professor Auxiliar, Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto

Doutora Filipa Viegas Serpa dos Santos, Professora Auxiliar, Faculdade de Arquitetura da Universidade de Lisboa

Doutor João António Branco de Oliveira Pedro, Investigador Auxiliar, Laboratório Nacional de Engenharia Civil

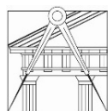
Tese especialmente elaborada para a obtenção do grau de Doutor

Documento definitivo

Maio, 2016







**FACULDADE DE ARQUITETURA**  
UNIVERSIDADE DE LISBOA

**FCT** Fundação para a Ciência e a Tecnologia  
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CIÊNCIA

## **A CONSOLIDAÇÃO DE UM TIPO URBANO E ARQUITETÔNICO DE MORADIA PARA OS POBRES: VELHO MODELO, NOVAS PERIFERIAS NO ESPAÇO URBANO MATO-GROSSENSE**

Doutoramento em Urbanismo

**ANDRÉA FIGUEIREDO ARRUDA CANAVARROS**

Orientadora: Professora Doutora Maria Clara Teles Mendes

Coorientador: Professor Doutor João Marcos de Almeida Lopes

### **Constituição do Júri**

Presidente e Vogal:

Doutor Pedro Conceição Silva George, Professor Associado, Faculdade de Arquitetura da Universidade de Lisboa

Vogais:

Doutora Maria Clara Teles Mendes, Professora Catedrática Aposentada, Faculdade de Arquitetura da Universidade Técnica de Lisboa

Doutor Carlos Manuel Silva Lameiro, Professor Associado, Faculdade de Arquitetura da Universidade de Lisboa

Doutor Paulo Santos Conceição, Professor Auxiliar, Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto

Doutora Filipa Viegas Serpa dos Santos, Professora Auxiliar, Faculdade de Arquitetura da Universidade de Lisboa

Doutor João António Branco de Oliveira Pedro, Investigador Auxiliar, Laboratório Nacional de Engenharia Civil

Tese especialmente elaborada para a obtenção do grau de Doutor

Documento definitivo

Maio, 2016





À Gabriela, Júlia e a todas as crianças deste País. Por melhores oportunidades e condições iguais de acesso à cidade, por momentos livres na infância, sonhos possíveis e largos sorrisos.



Produção informal, Rondonópolis. Foto: Elana F. Oliveira, 2014. Acervo Grupo de Pesquisa e Extensão Estudos de Planejamento Urbano e Regional (ÉPURA/UFMT).



## AGRADECIMENTOS

---

À minha família, primeiramente, em especial aos meus pais, pelo apoio e incentivo de sempre.

Ao Fernando, pela paciência e por compreender as minhas ausências. À nossa Gabriela, que coloriu os últimos anos da investigação com seu alegre e cativante sorriso, pelas risadas e pelas inúmeras manifestações de carinho. Também não poderia deixar de agradecer à nossa pequena Júlia, que, mesmo aqui dentro, vem anunciando novos e serenos tempos, quando outubro vier. A elas e à minha família, todo o meu amor e esperança.

Às amigas construídas além-mar, em especial à minha orientadora, Professora Clara Mendes, pela amizade, por confiar em meu trabalho, por todo o seu apoio e contribuição ao longo desta investigação.

Agradeço à amiga Tânia Ramos, pessoa por quem tenho respeito e admiração, pela generosidade e acolhida. Às amigas Isabel Raposo, Vanessa Melo e Silvia Jorge, pelas infinitas e produtivas conversas informais sobre o território lusófono.

Aos professores da FA e demais docentes de outras Instituições que contribuíram com os avanços da pesquisa, em especial, a Carlos Dias Coelho, José Pinto Duarte, Fernando Caria, Maria Calado, Cristina Henriques e Joaquim Sabaté. Em especial ao Professor José António Bandeirinha, com respeito e admiração. Aos professores João Cabral e Isabel Guerra, pelas contribuições na Prova de Aferição Científica.

À Fundação para Ciência e Tecnologia, que financiou este trabalho.

Ao professor e coorientador João Marcos de Almeida Lopes, do Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (Usp-São Carlos), pelas interlocuções constantes, sobretudo pela amizade.

Às amigas Magaly Pulhez, Karina Leitão e Luciana Ferrara, pelas conversas pontuais sobre o PMCMV e assentamentos precários.

Aos amigos e colegas do Grupo Épura da UFMT, que nos possibilita acreditar que juntos somos mais fortes. Agradeço, em especial, às colegas Doriane e Luciana, pela leitura cuidadosa do trabalho e sobretudo pela amizade construída nesses anos. Em nome da querida Letícia, agradeço a todos os alunos que, em campo, colaboraram com as minhas reflexões e nos encorajam a construir um caminho possível na universidade.

Agradeço imensamente à colega arquiteta Kátia Barcelos, pelas contribuições e por ter facilitado o acesso aos documentos e materiais essenciais para o desenvolvimento da investigação; em seu nome agradeço ainda aos demais profissionais da Caixa.

Na pessoa da Beth, do Residencial Altos do Parque, do senhor Benedito, do loteamento informal Santa Terezinha, e do Maurício, da UCAM, agradeço a todas as famílias e associações de moradores que vivenciam as dificuldades e constrangimentos do cotidiano, sobretudo a falta de acesso aos mínimos direitos urbanos. A eles também dedico as contribuições e questionamentos aqui presentes, vislumbrando alguma possibilidade de mudança, mesmo que a conjuntura sempre nos empurre para um caminho contrário.



## RESUMO

---

Esta investigação pretende, à luz de uma perspectiva histórica, discorrer sobre a consolidação de um tipo urbano e arquitetônico de morar para os pobres no Brasil, tendo como recorte territorial o Estado de Mato Grosso, especificamente Cuiabá e Várzea Grande. Trata-se de um tipo que vem se consolidando, desde os primeiros dispositivos disciplinares do início do século XX, perpassa pelos anos do Banco Nacional da Habitação e se reitera em sua forma mais perversa no contexto democrático, com o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) e, sobretudo, a partir da significativa retomada de investimentos no setor habitacional via Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). A consolidação do **tipo arquitetônico** aparece na definição de um programa específico para a habitação mínima, na redução dos custos da construção, assim como na busca por terra barata para sua implantação em larga escala, quando se consolida também com um **tipo urbano**, incorporando temas como periferização, segregação e diferenciação socioespacial. No contexto do estudo de caso, constatou-se que o tipo urbano e arquitetônico se consolidou por meio da reprodução simples e monótona da unidade unifamiliar isolada no lote, conformando enormes áreas periféricas, segregadas, homogêneas do ponto de vista do uso do solo e da faixa de renda familiar, ainda carentes de infraestrutura, serviços e equipamentos comunitários, determinando, definitivamente, o lugar de moradia para os pobres nas cidades mato-grossenses. Questiona-se ainda o papel do Estado nessa consolidação e em que medida esses programas e a opção única e exclusiva pela construção de novas unidades contribuem para reduzir o déficit habitacional no Estado, amenizar as desigualdades sociais e territoriais no contexto democrático ou manter um velho modelo de inserção do pobre urbano, deixando de lado todo um recente e progressista debate em torno das políticas urbanas e habitacionais.

**Palavras-chave:** tipo urbano e arquitetônico, segregação, diferenciação socioespacial, PAR e PMCMV, Mato Grosso-Brasil.

## ABSTRACT

---

This research aims, taking into account the historical perspective, to discuss the consolidation of an urban and architectural type of housing for the underprivileged in Brazil, with territorial cutting in the State of Mato Grosso. It is an urban and architectural type that has been consolidated since the first disciplinary schemes in the early twentieth century, running through the years of the National Bank of Housing and being reiterated in its most perverse form in the democratic context, with the Residential Leasing Program (PAR), and above all, with the significant recovery of investment in the housing sector via the My House My Life program (Minha Casa Minha Vida, PMCMV). The construction of this architectural type appears in the definition to be a specific program for minimal housing, reducing construction costs, in addition to the search for cheap land for large-scale deployment, whilst it also consolidates with an urban type, incorporating themes such as location, peripherization, segregation and socio-territorial differentiation. In the context of an excerpt of the present study, it was found that the urban and architectural type was consolidated through the simple and monotonous reproduction of a single family detached unit on the lot, conforming to huge peripheral, segregated areas, homogeneous from the point of view of land use and range of family income, still lacking in infrastructure, services and community facilities, determining, definitively, the residence for a given class in the cities of Mato Grosso. The state's role in this consolidation was also questioned; to what extent these programs are the sole and exclusive option for the construction of new units, contributing to mitigating the social and territorial inequalities in the democratic context or maintaining an old model of inserting the urban poor, leaving aside all recent and progressive debates on urban and housing policies.

**Key-words:** urban and architectural type, segregation, socio-territorial differentiation, PAR and PMCMV, Mato Grosso-Brazil.



## ÍNDICE

---

	<b>INTRODUÇÃO</b>	1
	Cidade e habitação: a urbanização e o processo de produção formal e informal da moradia	3
	Habitação como forma de fazer cidade: exclusão, periferização, segregação e diferenciação sócioespacial	12
	Objetivos	19
	Objetivos Específicos	21
	Metodologia	22
	Estrutura da Tese	33
<b>PARTE I</b>	<b>POLÍTICA, PRODUÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DE UM TIPO URBANO E ARQUITETÔNICO PARA OS POBRES</b>	37
<b>CAPÍTULO 1</b>	<b>DISCURSOS, REPRESENTAÇÕES E PRÁTICAS FRENTE AO PROBLEMA DA HABITAÇÃO: ORIGENS DA TIPIFICAÇÃO DA HABITAÇÃO PARA OS POBRES NO BRASIL</b>	39
	1.1 O lugar dos pobres no final do século XIX e início do século XX: as favelas, os cortiços e a casa de cômodos	43
	1.2 A habitação operária e a construção dos dispositivos pioneiros de regulação do espaço urbano: as inspeções sanitárias, os códigos, os planos	49
	1.3 A casa higiênica como mecanismo de controle e mudança de hábitos do trabalhador	59
	1.4 O debate moderno sobre o habitar mínimo: tipo, série e redução de custos	68
<b>CAPÍTULO 2</b>	<b>O ESTADO, A DISCIPLINA E A ORDEM NO ESPAÇO URBANO: DISCURSOS E DISPOSITIVOS REGULADORES NOS PROGRAMAS HABITACIONAIS NO BRASIL</b>	71
	2.1 A construção de um tipo urbano e arquitetônico no Brasil: dos IAPs e FCP ao BNH	74
	2.1.1 Do discurso à grafia oficial: os contornos modernistas nos programas pioneiros de provisão habitacional no Brasil	74

2.1.2 O padrão "centro-periferia" do BNH: a reprodução em escala do tipo arquitetônico associada ao fator localização	83
2.2 A manifestação do tipo urbano e arquitetônico em Mato Grosso: do conjunto popular à produção da COHAB-MT	100
2.2.1 Sobre o tipo urbano e arquitetônico da FCP e COHAB-MT	109
2.2.2 Sobre o tipo urbano: a dispersão e os novos eixos de expansão periférica	121
<b>CAPÍTULO 3 NOVAS PERSPECTIVAS PARA A POLÍTICA URBANA E HABITACIONAL PÓS-1988: POSSIBILIDADES E ALTERNATIVAS DE DESREGULAÇÃO DO TIPO URBANO E ARQUITETÔNICO</b>	131
3.1 A emergência dos "programas alternativos" e do modo de produção da habitação a partir do contexto de redemocratização do País	134
3.2 A política habitacional no contexto da política urbana: estrutura jurídica e institucional pós-Constituição de 1988	143
3.2.1 A função social da propriedade e a moradia como um direito: princípios constitucionais e instrumentos possíveis na nova estrutura jurídica	143
3.2.2 Estrutura Institucional: Ministério das Cidades, Política Nacional de Habitação e Déficit Habitacional	152
3.3 Dilemas e questões da habitação na atualidade	160
3.4 Cuiabá no contexto da política urbana e do plano de habitação	165
<b>PARTE II A MANIFESTAÇÃO DO DISCURSO, DAS REPRESENTAÇÕES E DAS PRÁTICAS SOBRE O LUGAR DOS POBRES NO ESTADO DE MATO GROSSO</b>	193
<b>CAPÍTULO 4 ANOS 2000: VELHO MODELO, NOVAS PERIFERIAS NO ESPAÇO URBANO MATO-GROSSENSE</b>	195
4.1 Sobre os programas	199
4.1.1 Programa de Arrendamento Residencial (PAR)	199
4.1.2 Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV)	206

4.2	Sobre os agentes: quem produz a habitação não é o pobre	212
4.3	O desempenho do PAR e PMCMV no contexto urbano mato-grossense: dispersão e segregação ditando novos eixos de expansão periférica	217
4.4	A norma e a forma: dispositivos reguladores e a permanência de um tipo normatizado para os pobres	247
4.4.1	A norma e o tipo urbano: inserção e configuração urbanística	247
4.4.2	A forma tal qual a norma: amostragem tipológica PAR e PMCMV em Cuiabá e Várzea Grande	262
<b>CAPÍTULO 5</b>	<b>REINVENÇÃO E REESTRUTURAÇÃO DO BAIRRO E DA CASA NA ESCALA INTRAURBANA</b>	<b>281</b>
5.1	Sobre os Residenciais	285
5.2	A casa padrão para uma família que não é padrão: representações e práticas no espaço doméstico	295
5.3	O bairro e seus rearranjos: deslocamentos, territorialidades e novas apropriações no espaço intraurbano	298
	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>313</b>
	O tipo urbano e arquitetônico como a-histórico	315
	Sobre o papel dos agentes na estruturação do espaço urbano e na manutenção do tipo urbano e arquitetônico	317
	A habitação como mercadoria no contexto democrático de direitos	319
	<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>323</b>
	<b>ANEXO</b>	

## LISTA DE FIGURAS

---

Figura 1: Dimensão territorial, escala regional	26
Figura 2: Dimensão territorial, escala urbana (macrolocal e mesolocal)	27
Figura 3: Dimensão territorial, escala intraurbana (estudos de caso)	28
Figura 4: Cortiço Cabeça de Porco, instalado nos fundos da Rua do Senado, Rio de Janeiro, destruído em 1893	47
Figura 5: Cortiço na Rua dos Inválidos, Rio de Janeiro	47
Figura 6: Morro da Providência, Morro da Favella, década de 1920	47
Figura 7: Morro da Favella, Rio de Janeiro, 1906	47
Figura 8: Favela da Rocinha, em 1934	47
Figura 9: Morro de Santo Antônio, 1898	47
Figura 10: Caricatura sobre a intervenção no Morro da Favela	52
Figura 11: Definição dos setores da cidade a partir da proposta de Zoneamento	56
Figura 12: Personagens pobres do início do século XX, Rio de Janeiro	56
Figura 13: Jornal de divulgação das obras de Pereira Passos no Rio de Janeiro, 1993	58
Figura 14: Caricatura de Haussmann, Paris 1870-1871	58
Figura 15: Casas isoladas dispostas de forma ordenada no quarteirão	65
Figura 16: Modelo da disposição dos cômodos da Estalagem, Rio de Janeiro	65
Figura 17: Modelo de casa higiênica apresentado no 1º Congresso de Habitação	65
Figura 18: Modelo proposto pelo Departamento de Construções Operárias – DCO (1937-1945)	66
Figura 19: Planta tipo da casa popular construída pelo Serviço Social contra o Mocambo, Pernambuco, 1940	66
Figura 20: Sieriação da construção - tema também defendido no Congresso	66
Figura 21: Conjunto residencial Pedregulho, projetado pelo arquiteto Affonso Eduardo Reidy, no âmbito do DHP	82
Figura 22: Conjunto residencial Japurá, projetado pelo arquiteto Kneese de Mello, no âmbito do IAPI	82
Figura 23: Núcleo Residencial em Goiânia e Vila Operária do Matadouro, em Belo Horizonte	82

Figura 24: Proposta dos Parques Proletários no Estado Novo, 1941-1943, Gávea- RJ	87
Figura 25: Favela Praia do Pinto, Leblon-RJ, 1941	87
Figura 26: Apelo propagandístico da "casa própria", usada como instrumento de valorização social	89
Figura 27: Conjunto Vila Kennedy, Rio de Janeiro, 1965, Programa "Aliança para o Progresso". Modelo muito difundido no período BNH	94
Figura 28: Primeira leva de moradores para o conjunto habitacional Cidade de Deus, Rio de Janeiro, 1970	95
Figura 29: Conjunto habitacional Cidade Tiradentes, Zona Leste de São Paulo, década de 1980	95
Figura 30: Tipologias da moradia do pobre em Cuiabá, final do século XIX e início do século XX	102
Figura 31: Imagem de Cuiabá e Várzea Grande, 1978. Croqui de Júlio De Lamonica Freire indicando os eixos de expansão a partir do centro de Cuiabá	105
Figura 32: Tipologias da moradia do pobre, identificadas no âmbito do Projeto Cura – Cuiabá, anos 1970	106
Figura 33: Imagem aérea do "Bairro Popular", indicando, ao fundo, o centro de Cuiabá, e, à frente, as casas construídas no âmbito da Fundação	110
Figura 34: Tipologia 1 "Bairro Popular"	111
Figura 35: Tipologia 2 "Bairro Popular" e planta baixa esquemática	111
Figura 36: Projeto urbanístico Conjunto Cidade Verde	112
Figura 37: Projeto de parcelamento do Nova Cuiabá	113
Figura 38: Imagem aérea do CPA I e, ao fundo, movimento de terra para implantação das demais etapas	115
Figura 39: Tipologia unifamiliar e bloco de apartamentos, respectivamente CPA I e CPA IV	115
Figura 40: Imagem do conjunto habitacional Tijucal	116
Figura 41: Uma das tipologias utilizadas no Tijucal e foto atual	117
Figura 42: Projeto de parcelamento do conjunto habitacional Tijucal	117
Figura 43: Algumas tipologias adotadas pela COHAB-MT em Cuiabá e Várzea Grande	119 120
Figura 44: Ocupação irregular Pedregal e, ao fundo, o centro da capital, com incipiente processo de verticalização, 1977	128
Figura 45: Dispersão urbana via produção formal, através do conjunto Grande Terceiro, e informal, via ocupação irregular do bairro Praeiro, 1978	128



Figura 46: Residencial Santa Inês, 1990, 912 unidades	129
Figura 47: CPA, 1981, 2.654 unidades, e Residencial São Carlos, 1990, 976 unidades	129
Figura 48: Ilustração Seminário de Habitação e Reforma Urbana, 1963	135
Figura 49: Imagens de produção via mutirão autogerido	141
Figura 50: Mutirão autogerido Associação de Construção por Mutirão União da Juta, São Paulo. Assessoria técnica USINA	141
Figura 51: Localidades identificadas pela LUOS como ZEIS I e ZEIS II	174
Figura 52: Localidades identificadas pelo PLHIS como assentamentos precários	176
Figura 53: Bairros regularizados pelo Intermat que ainda apresentam precariedades urbanísticas e dos domicílios	179
Figura 54: Divergências entre fontes oficiais PLHIS, IBGE, Composição de Bairros e LUOS	183
Figura 55: Visitas <i>in loco</i> identificando a precariedade habitacional e urbanística em assentamentos que não constam em documento oficial	185
Figura 56: Compilação de informações com os presidentes de Associação de Moradores	185
Figura 57: Localidades demarcadas pela Secretaria da Fazenda para fins fiscais e assentamentos precários identificados no âmbito da pesquisa	187
Figura 58: Inserção urbana dos empreendimentos PAR e PMCMV em escala regional	226
Figura 59: Localização dos recortes territoriais em relação ao valor/m <sup>2</sup>	239
Figura 60: Exemplos de empreendimentos agrupados e contíguos em Cuiabá e Várzea Grande, com raio de um quilômetro e meio	253 254
Figura 61: Exemplos, em Cuiabá e Várzea Grande, de empreendimentos agrupados e contíguos em relação aos equipamentos de ensino, considerando raio de 300 m para creche, 800 m para escolas municipais e 1.500 m para escolas estaduais	255 256
Figura 62: Exemplos, em Cuiabá e Várzea Grande, de empreendimentos agrupados e contíguos em relação aos equipamentos de assistência social CRAS e Posto de Saúde do entorno, considerando raio de 1.000 m.	257 258
Figura 63: Conjuntos José Carlos Guimarães; Residencial Avelino Lima Barros e Salvador Costa Marques; Aurília Curvo e Noise Curvo Arruda	260
Figura 64: Conjuntos Nova Canaã I e II com 998 unidades, 2009	260
Figura 65: Falta de cuidado com áreas de equipamentos comunitários e áreas destinadas ao uso comum. Deficiências de projeto urbanístico com precariedade de acesso, ausência de ligação com o entorno e baixa qualidade da infraestrutura	261

Figura 66: Tipologia mínima do PMCMV, tipo "casa térrea" e "apartamento"	263
Figura 67: Amostragem tipológica PAR (1)	268
Figura 68: Amostragem tipológica PAR (2)	269
Figura 69: Amostragem tipológica PAR (3)	270
Figura 70: Amostragem tipológica PAR (4)	271
Figura 71: Amostragem tipológica PAR (5)	272
Figura 72: Amostragem tipológica PMCMV	273
Figura 73: Modelos do tipo arquitetônico	275
Figura 74: A "casa própria" como instrumento de valorização social	275
Figura 75: Ampliações nas unidades habitacionais dos inseridos na escala urbana mesolocal, Cuiabá	278
Figura 76: Alterações de uso nas unidades habitacionais dos empreendimentos inseridos na escala urbana mesolocal, Cuiabá	279
Figura 77: Projeto arquitetônico do residencial estudado - Nova Canaã	286
Figura 78: Projetos arquitetônicos do residencial estudado - Altos do Parque	287

## LISTA DE FLUXOGRAMAS

---

Fluxograma 1: Estudo do déficit habitacional e inadequação dos domicílios	156
Fluxograma 2: Modalidades do PMCMV (PNHU – PNHR)	207
Fluxograma 3: Processo de produção dos conjuntos do PMCMV	217

## LISTA DE GRÁFICOS

---

Gráfico 1: Crescimento Demográfico em Mato Grosso, Cuiabá e Várzea Grande	104
Gráfico 2: Produção habitacional em Mato Grosso - FCP e Cohab-MT. Número de unidades construídas por ano no Estado	108
Gráfico 3: Produção habitacional em Mato Grosso - FCP e Cohab-MT. Número de unidades construídas por ano em Cuiabá e Várzea Grande	109

Gráfico 4: Comparação do aumento da área urbana versus queda da densidade urbana	123
Gráfico 5: Déficit habitacional total versus déficit habitacional urbano para domicílios com rendimento de 0-3 s.m. e déficit total por inadequação dos domicílios urbanos versus domicílios com rendimento de 0-3 s.m., por região no Estado de Mato Grosso	158
Gráfico 6: Distribuição do número de unidades construídas por ano pelo PAR	202
Gráfico 7: Unidades produzidas pelo PAR no Estado de Mato Grosso e número de empreendimentos por município	202
Gráfico 8: Distribuição do número de unidades contratadas para a faixa de 0 a 3 s.m., divididas por programa e ano	209
Gráfico 9: Número de unidades construídas pelo PAR para área urbana por construtora	214
Gráfico 10: Número de unidades contratadas pelo PMCMV para área urbana por construtora	214
Gráfico 11: Composição do déficit habitacional em relação às unidades contratadas no Estado pelo PNHU e PNHR	218 219
Gráfico 12: Composição do déficit habitacional em relação às unidades contratadas nos municípios de Cuiabá, Várzea Grande, Rondonópolis, Sinop e Mato Grosso pelo PAR e PNHU - PMCMV	219
Gráfico 13: Composição do déficit habitacional e inadequação dos domicílios urbanos em relação às unidades contratadas pelo PAR e PMCMV nos municípios de Cuiabá e Várzea Grande	224
Gráfico 14: Condição do imóvel anterior	292
Gráfico 15: Famílias inscritas no Programa Bolsa-Família dentre os entrevistados nos Residenciais Nova Canaã e Altos do Parque	293
Gráfico 16: Famílias com pessoas com mobilidade reduzida dentre os entrevistados nos Residenciais Nova Canaã e Altos do Parque	293
Gráfico 17: Compilação das respostas sobre a localização do residencial em relação à cidade	295
Gráfico 18: Problemas com infraestrutura e serviços urbanos	303
Gráfico 19: Compilação das respostas sobre o desejo por novos equipamentos nos residenciais	304
Gráfico 20: Compilação das respostas sobre segurança e violência nos residenciais	307
Gráfico 21: Compilação das respostas quando comparada à moradia atual com a anterior, considerando-se os aspectos da habitação	308
Gráfico 22: Compilação das respostas quando comparada à moradia atual com a anterior, considerando-se os aspectos da habitação	309

## LISTA DE MAPAS

---

Mapa 1: Distribuição das unidades produzidas pela COHAB-MT no Estado de Mato Grosso	108
Mapa 2: Planta de Cuiabá, incluindo rede de abastecimento de água e esgoto, 1953	110
Mapa 3: Demarcação legal do perímetro urbano em Cuiabá (1938), malha urbana consolidada e o primeiro conjunto na capital, o Bairro Popular, em 1946	124
Mapa 4: Demarcação legal do perímetro urbano em Cuiabá (1960), em relação à malha urbana consolidada até 1960, e os primeiros conjuntos da COHAB-MT na capital, entre os anos de 1966 e 1971	124
Mapa 5: Demarcação legal do perímetro urbano em Cuiabá (1974), em relação à malha urbana consolidada até 1990 e os conjuntos da COHAB-MT na capital e em Várzea Grande	125
Mapa 6: Demarcação legal do perímetro urbano em Cuiabá (1978), em relação à malha urbana consolidada até 1990, e os conjuntos da COHAB-MT na capital e em Várzea Grande	125
Mapa 7: Demarcação legal do perímetro urbano em Cuiabá (1982), em relação à malha urbana consolidada até 1990, e conjuntos da COHAB-MT na capital e em Várzea Grande	126
Mapa 8: Demarcação legal do perímetro urbano em Cuiabá (1994) e em Várzea Grande (1994), em relação à malha urbana consolidada até 1990, e conjuntos da COHAB-MT na capital e em Várzea Grande	126
Mapa 9: Déficit Habitacional Urbano para domicílios com rendimento de 0-3 s.m.	158
Mapa 10: Inserção dos bairros demarcados para regularização pelo PROTEGE	167
Mapa 11: Sobreposição das informações e dados oficiais – LUOS, IBGE, PLHIS e Composição de Bairros	184
Mapa 12: Demarcação dos assentamentos precários em Cuiabá identificados no âmbito da investigação	190
Mapa 13: Distribuição das unidades produzidas pelo PAR no Estado de Mato Grosso	203
Mapa 14: Mapa com a localização dos conjuntos produzidos pelo PAR em Cuiabá e Várzea Grande entre 2000 e 2008	205
Mapa 15: Distribuição das unidades produzidas pelo PMCMV no Estado de Mato Grosso	210
Mapa 16: Localização dos conjuntos produzidos pelo PMCMV em Cuiabá e Várzea Grande entre 2009 e 2014	211

Mapa 17: Relação entre o déficit habitacional na faixa de 0-3 s.m e unidades construídas pelo PAR no Estado	220
Mapa 18: Relação entre o déficit habitacional na faixa de 0-3 s.m e unidades construídas pelo PMCMV no Estado	221
Mapa 19: PIB per capita a preços concorrentes, 2012	222
Mapa 20: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, 2010	222
Mapa 21: Rendimento mediano mensal per capita dos domicílios particulares permanentes, 2012	222
Mapa 22: Conjuntos PAR e PMCMV em relação às Zonas de Cuiabá e Várzea Grande	230
Mapa 23: Em relação aos equipamentos públicos: empreendimentos entregues, em construção e em análise	231
Mapa 24: Em relação aos equipamentos de lazer e recreação oficiais e não oficiais em construção e em análise	232
Mapa 25: Localização dos conjuntos do PAR e PMCMV em relação à renda nos municípios de Cuiabá e Várzea Grande. Considerou-se média do domicílio por setor censitários	235
Mapa 26: Perímetro urbano de Cuiabá e recentes alterações nos perímetros urbanos dos distritos	242
Mapa 27: Proposta de demarcação das ZEIS 2 para a nova Lei de Uso e Ocupação do Solo em Cuiabá	245
Mapa 28: Inserção urbana dos empreendimentos dos estudos de caso	285
Mapa 29: Inserção urbana do Residencial Nova Canaã I e II em relação aos principais pontos de referência	286
Mapa 30: Inserção urbana do Residencial Altos do Parque I e II em relação aos principais pontos de referência	287
Mapa 31: Origem das famílias do Residencial Nova Canaã I e II	289
Mapa 32: Origem das famílias do Residencial Altos do Parque II	289
Mapa 33: Localização das famílias entrevistadas no Residencial Nova Canaã e Altos do Parque, 2015	291
Mapa 34: Localização dos equipamentos no entorno do Residencial Nova Canaã	299
Mapa 35: Localização dos equipamentos utilizados pelos moradores do Nova Canaã I e II	300
Mapa 36: Localização dos equipamentos no entorno do Residencial Altos do Parque	302
Mapa 37: Localização dos equipamentos utilizados pelos moradores Altos do Parque I e II	302



## LISTA DE ORGANOGRAMAS

---

Organograma 1: Síntese da leitura do tipo urbano e arquitetônico da investigação	32
Organograma 2: Estrutura Institucional do Ministério das Cidades	153
Organograma 3: Definição das ZIS pelas Leis Complementares nº 044/1997 e nº 103/2003	169
Organograma 4: Composição das ZEIS, conforme Plano Diretor e Lei nº 231/2011	172
Organograma 5: Definição de assentamentos precários, conforme PLHIS	175

## LISTA DE QUADROS

---

Quadro 1: Dimensão jurídica e institucional - categorias de análise	24
Quadro 2: Dimensão territorial - escala regional - categorias de análise	26
Quadro 3: Dimensão territorial - escala urbana macrolocal e mesolocal - categorias de análise	27
Quadro 4: Dimensão territorial - escala intraurbana - categorias de análise	28
Quadro 5: Dimensão local - categorias de análise	29
Quadro 6: Alterações na estrutura institucional no tocante ao tema da habitação e regularização fundiária – Cuiabá-MT	180
Quadro 7: Síntese dos conceitos e definições sobre assentamentos precários - Cuiabá	188
Quadro 8: Composição do financiamento no PAR em razão da renda	201
Quadro 9: Indicadores de distâncias máximas admitidas para planejamento de percursos de pedestres entre a unidade habitacional e serviços e equipamentos	250
Quadro 10: Indicadores de metragem quadrada por habitante	267
Quadro 11: Residencial Nova Canaã I e II	286
Quadro 12: Residencial Altos do Parque I e II	287

## LISTA DE TABELAS

---

Tabela 1: Crescimento demográfico em Mato Grosso, Cuiabá e Várzea Grande	104
Tabela 2: Ano, área e densidade urbana de Cuiabá	123
Tabela 3: Conjuntos construídos pelo PAR em Cuiabá e Várzea Grande em relação ao ano e porte	204
Tabela 4: Composição do financiamento em razão das faixas de renda no PMCMV	207
Tabela 5: Síntese das especificações dos programas para casas térreas	265
Tabela 6: Indicadores de áreas mínimas por habitante (em m <sup>2</sup> )	296

## LISTA DE ANEXOS

---

### Anexo A

Quadro 1: Quadro histórico de consolidação do tipo urbano e arquitetônico

Mapa 1: Evolução do perímetro urbano em Cuiabá e Várzea Grande

### Anexo B

Mapa 2: Escala Urbana Mesolocal: sobreposição de dados oficiais sobre assentamentos precários

Mapa 3: Escala Urbana Mesolocal: Assentamentos precários – compilação de dados sobre renda e inadequações dos domicílios

Mapa 4: Escala Urbana Mesolocal: Assentamentos precários identificados em Cuiabá – MT

Mapa 5: Escala Urbana Mesolocal: Assentamentos precários identificados e equipamentos de ensino

Mapa 6: Escala Urbana Mesolocal: Assentamentos precários identificados e equipamentos de saúde e assistência

Tabela 1: Compilação de dados sobre assentamentos precários

### Anexo C

Mapa 7: Escala Urbana Macrolocal: Programa de Arrendamento Residencial (PAR) – localização dos empreendimentos em Cuiabá e Várzea Grande

Mapa 8: Escala Urbana Macrolocal: Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) – localização dos empreendimentos em Cuiabá e Várzea Grande

Mapa 9: Escala Urbana Macrolocal: Empreendimentos PAR e PMCMV e equipamentos de ensino

Mapa 10: Escala Urbana Macrolocal: Empreendimentos PAR e PMCMV - equipamentos de saúde e assistência

Mapa 11: Escala Urbana Macrolocal: Empreendimentos PAR e PMCMV - equipamentos de lazer e recreação oficiais e não oficiais

Mapa 12: Escala Urbana Macrolocal: Empreendimentos PAR e PMCMV agrupados e contíguos

Fichas com raios dos equipamentos de ensino no entorno dos empreendimentos PAR e PMCMV

Fichas com raios dos equipamentos de saúde e assistência social no entorno dos empreendimentos PAR e PMCMV

## Anexo D

PMCMV: Escala Urbana Mesolocal – Cuiabá

Estudos de caso:

Ficha 1. Altos do Parque 1ª etapa e 2ª etapa;

Ficha 2. Nova Canaã 1ª e 2ª etapas;

Ficha 3. Alice Novack;

Ficha 4. Nilce Paes Barreto;

Ficha 5. Jamil Boutros Nadaf;

Ficha 6. Jonas Pinheiro;

Ficha 7. Francisca Loureira Borba;

Ficha 8. Nico Baracat 1ª, 2ª e 3ª etapas.

PMCMV: Escala Urbana Macrolocal – Várzea Grande

Ficha 9. Celestino Pereira 1ª e 2ª etapas;

Ficha 10. Deputado Gilson de Barros;

Ficha 11. José Carlos Guimarães 1ª e 2ª etapas;

Ficha 12. São Benedito 1ª, 2ª e 3ª etapas;

Ficha 13. São Mateus 1ª e 2ª etapas;

Ficha 14. Isabel Campos 1ª e 2ª etapas;

Ficha 15. Jacarandá 1ª e 2ª etapas;

Ficha 16. Colinas Dourada 1ª e 2ª etapas;

Ficha 17. Jequitibá;

Ficha 18. Solaris do Tarumã;

Ficha 19. Padre Aldacir José Carmiel;

Ficha 20. Santa Bárbara 1ª, 2ª, 3ª, 4ª e 5ª etapas.

## Anexo E

Ficha de Entrevista utilizada nos estudos de caso

## LISTAS DE SIGLAS E ABREVIATURAS

---

AMM	Associação Mato-Grossense dos Municípios
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNH	Banco Nacional da Habitação
CAIXA	Caixa Econômica Federal
CAU-MT	Conselho de Arquitetura e Urbanismo de Mato Grosso
CHISAM	Coordenação de Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana
CIAM	Congresso Internacional de Arquitetura Moderna
CNDU	Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano
COHAB-MT	Companhia de Habitação do Estado de Mato Grosso
CPA	Centro Político-Administrativo
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
ÉPURA	Grupo de Pesquisa e Extensão Estudos de Planejamento Urbano e Regional
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FAS	Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social
FCP	Fundação da Casa Popular
FDS	Fundo de Desenvolvimento Social
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FINSOCIAL	Fundo de Investimento Social
FJP	Fundação João Pinheiro
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
HIS	Habitação de Interesse Social
IAB	Instituto dos Arquitetos do Brasil
IAP	Instituto de Aposentadoria e Pensão
IAPB	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários
IAPC	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciais

IAPE	Instituto de Aposentadoria e Pensão da Estiva
IAPETEC	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transporte e Cargas
IAPI	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários
IAPM	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDORT	Instituto de Organização Racional do Trabalho
INTERMAT	Instituto de Terras de Mato Grosso
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
LDU	Lei do Desenvolvimento Urbano
LUOUS	Lei de Uso, Ocupação e Urbanização do Solo Urbano
MEC	Ministério da Educação e Cultura
MCidades	Ministério das Cidades
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MNRU	Movimento Nacional pela Reforma Urbana
OGU	Orçamento Geral da União
ONG	Organização Não Governamental
ONU-HABITAT	Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos
PAIH	Plano de Ação Imediata para a Habitação
PAR	Programa de Arrendamento Residencial
PD	Plano Diretor
PDDE	Plano Diretor de Desenvolvimento Estratégico
PDDU	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano
PDLI	Plano de Desenvolvimento Local Integrado
PEHIS	Plano Estadual de Habitação de Interesse Social
PlanHab	Plano Nacional de Habitação
PLHIS	Plano Local de Habitação de Interesse Social
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNDU	Política Nacional de Desenvolvimento Urbano



PNH	Política Nacional de Habitação
PNHR	Programa Nacional de Habitação Rural
PNHU	Programa Nacional de Habitação Urbana
PRODECOM	Programa de Desenvolvimento Comunitário
PROEXT	Programa de Extensão
PROFILURB	Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados
PROMORAR	Programa de Erradicação de Sub-habitação
PROTECH	Programa de Difusão Tecnológica para Construção de Habitação de Baixo Custo
PROTEGE	Programa Terra da Gente
PSF	Programa Saúde da Família
PSH	Programa de Subsídio Habitacional
s.m.	Salário-mínimo
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SERFHAU	Sistema Federal de Habitação e Urbanismo
SESu	Secretaria de Ensino Superior
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SMDU	Sistema Municipal de Desenvolvimento Urbano
SNH	Sistema Nacional de Habitação
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
UCAM	União Coxiponense de Associações de Moradores de Bairros
UCAMB	União Cuiabana de Associações de Moradores de Bairros
UFMT	Universidade Federal de Mato Grosso
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social
ZEX	Zona de Expansão Urbana
ZIS	Zonas de Interesse Social



## INTRODUÇÃO



Parque Mariana, Cuiabá. Foto da Autora, 2014.

## INTRODUÇÃO

### **Cidade e habitação: a urbanização e o processo de produção formal e informal da moradia**

No processo de urbanização experimentado tanto pela Europa<sup>1</sup> do século XVIII como pelo Brasil no final do século XIX, é patente sua sincronia com o desenvolvimento estrutural da economia capitalista. Esse processo provocou intenso crescimento demográfico e deslocamento da população para as cidades, que via o trabalho nas indústrias como uma alternativa à crise no campo, causada pela falta de incentivo na agricultura e pela intensificação do trabalho assalariado e arrendatário no campo, decorrente do uso de máquinas. As inovações técnicas possibilitaram aumento de produtividade, diminuição de custos e novas formas de comercialização com o advento das redes de transporte e reformulações na infraestrutura urbana.

No Brasil, esse processo foi ainda influenciado por outros fatores, como os reflexos da abolição da escravidão, em 1888, a chegada de imigrantes europeus, o incipiente processo de industrialização, gerando aí o aparecimento de novas funções e atividades urbanas, sobretudo nos grandes centros, Rio de Janeiro e São Paulo. Esse movimento se intensificou a partir da segunda metade do século XX, período em que determinadas regiões do País apresentaram intenso processo de industrialização e, conseqüentemente, de urbanização.

Conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 1960, a população urbana representava 44,7% da população total, contra 55,3% da população rural. Anos mais tarde, a situação se inverteu: de 1980 a 1996, a população que vivia nas cidades cresceu de 67,70% para 78,3% e, no ano 2000, esse número já ultrapassava os 81% (IBGE, 2015). As cidades se transformaram em grandes centros de serviços e comércio e também no local onde vive grande parte dos

---

<sup>1</sup> Inglaterra, França e Alemanha foram os primeiros países na Europa a apresentar, já no início do século XIX, o fenômeno da urbanização (CHOAY, 2005).

brasileiros. Atualmente 160 milhões de pessoas moram nas cidades brasileiras, correspondendo a mais de 84% da população de 190 milhões de habitantes<sup>2</sup>.

O deslocamento no território fez (e ainda faz<sup>3</sup>) com que grande parte das famílias sem perspectivas de vida segura no campo migrasse para as cidades em busca de escola para os filhos, melhores condições de habitação, saúde e assistência do Estado. O que antes se caracterizava por uma sociedade predominantemente rural e agrícola, sobretudo a partir da década de 1950, passa a se caracterizar como uma sociedade cada vez mais urbana, com algumas cidades com taxa de urbanização quase completa.

O intenso processo de urbanização da sociedade brasileira trouxe consigo grandes transformações na configuração espacial urbana, não só físicas, mas também sociais, que visivelmente se reconhecem no território. Segundo Milton Santos (1996a, p. 259), "[...] palco de todos os capitais e de todos os trabalhos, as grandes cidades podem atrair e acolher as multidões pobres expulsas do campo e das cidades médias pela modernização da agricultura e dos serviços".

Hoje os problemas urbanos são cada vez mais complexos e de proporções enormes. Junto com o crescimento acentuaram-se as disparidades sociais e econômicas, descortinando uma situação histórica de desigualdade que vai encontrar na cidade a forma mais perversa de produção do espaço, ao concentrar, de um lado, a classe mais alta, que hoje se desenha na forma dos inúmeros condomínios fechados que proliferaram a partir do final do último século, e, de outro, uma gigante parcela empobrecida da população, que se amontoa nos precários conjuntos habitacionais ou nos inúmeros assentamentos autoconstruídos nas áreas de sobras da cidade. Mas essa produção desigual do território urbano nem de longe é fato recente.

Sobre a concentração de pobres no século XIX na Inglaterra, Peter Hall (2007, p. 50) já comentava que a pobreza sempre existiu como fato "endêmico": no campo, pela própria característica da dispersão territorial, era, de certa forma, diluída,

---

<sup>2</sup> Conforme dados do IBGE - Censo Demográfico 1980, 1991, 2000 e 2010, e Contagem da População 1996.

<sup>3</sup> Especialmente em cidades do Estado de Mato Grosso, onde é possível constatar, ainda hoje, a dinâmica da redução da população rural e do aumento da população urbana associada ao decréscimo da população total em cidades pequenas, com taxa de crescimento negativo nos últimos anos, o que nos indica a migração da população para centros maiores, como é o caso de Rosário Oeste, Nossa Senhora do Livramento e Poxoréo (IBGE, 2015).



permanecendo “mais ou menos oculta” aos olhos da sociedade; quando “concentrada na cidade, revelou-se por inteiro”. Conforme o autor, a “diferença, portanto, reside na concentração, em virtude da qual milhares de ricos e alguns milhões de indivíduos da classe média foram levados a um estreito contato com milhões de pobres e indigentes”.

A partir do processo de industrialização e consequente incremento da urbanização, as cidades assumem essas contradições e tensões, que passam, evidentemente, pela forma de acomodação dos habitantes, ricos e pobres, no território. Ainda que, num primeiro momento, o olhar sobre o lugar dessa nova classe de trabalhadores, que abandonava o campo para poder trabalhar na indústria, demonstrasse um esforço meramente descritivo<sup>4</sup>, entendendo as condições de moradia e a pobreza como um destino inelutável do processo de urbanização, como resultado da cidade industrial, da superprodução e da proletarização.

No Brasil, por seu recente passado escravocrata, a concentração da população pobre, que sempre se viu submetida às péssimas condições de vida no campo, tende a transferir-se para as cidades sob circunstâncias de precariedades ainda mais agudas, sobretudo com uma industrialização tardia e incompleta, que não consegue absorver boa parte dos trabalhadores, oriundos dos movimentos migratórios ou mesmo imigratórios. Azevedo e Andrade (1982, p. 43) realçam que o crescimento das cidades brasileiras teve por base, de um lado, uma “estrutura agrária arcaica e injusta, que expulsava o homem do campo, e, de outro, a industrialização incipiente, incapaz de absorver os contingentes rurais”. Nesse alinhamento, Kowarick e Campanário (1988, p. 37), comentando sobre o modelo econômico implantado a partir de meados do século XX, disseram que, “malgrado a enorme produtividade das empresas, reproduziu e aprofundou um padrão perverso de capitalismo, associando crescimento econômico com acentuada pauperização, que desabou sobre a maioria dos trabalhadores”.

---

<sup>4</sup> A respeito das habitações da classe operária, ver as descrições de Engels (2008) para Londres em meados do século XVIII e do engenheiro Everaldo Backheuser para o Rio de Janeiro, capital federal à época, no início do século XIX (CARPINTÉRO, 1997; VALLADARES, 2005).

Das casas isoladas no campo, a pobreza passa a se concentrar nos bairros industriais formados próximos às oficinas<sup>5</sup>. Para além dos inconvenientes higiênicos decorrentes da falta de qualidade desses alojamentos, outros temas eram a ele associados, como a falta de capacidade de pagamento por melhores condições de moradia - resultado, sobretudo, dos baixos salários dos trabalhadores -, o excesso de horas trabalhadas e a formação de mão de obra de reserva.

Seguindo esses temas, Peter Hall (2007, p. 25), citando Andrew Mearns, um pastor congregacionalista que escrevia sobre a realidade dos cortiços de Londres no final do século XIX, já associava as péssimas condições de moradia da classe trabalhadora aos baixos salários, resultando na "incapacidade de mudança para outro local"; relacionava-as ainda aos altos preços dos aluguéis, que subiam enquanto os salários continuavam os mesmos. Para o autor, a "raiz do problema era simplesmente econômica. As pessoas viviam amontoadas porque eram pobres e, porque eram pobres, não tinham recursos para providenciar o remédio óbvio: mudar para um lugar onde o aluguel fosse mais barato" (HALL, 2007, p. 22).

Em recorte temporal mais recente, Ermínia Maricato (1996) também associa a precariedade das moradias da classe trabalhadora às baixas condições dos salários, resultando no fenômeno da urbanização via "industrialização com baixos salários" (MARICATO, 2003). A mesma autora, em outra obra, reitera que:

"[o] custo da reprodução da força de trabalho não inclui o custo da mercadoria habitação, fixado pelo mercado privado. Em outras palavras, o operário da indústria brasileira [...] não ganha o suficiente para pagar o preço da moradia fixado pelo chamado mercado formal. A situação é frequentemente mais precária em se tratando de relações de trabalho também precárias. O acesso ao financiamento é quase impossível" (MARICATO, 2000, p. 155).

Ferreira (2005, p. 13) complementa que os padrões de crescimento industrial às custas dos baixos salários no Brasil "não eram apenas uma consequência da injustiça inerente ao sistema capitalista, mas a própria condição para nossa industrialização".

O processo de urbanização brasileira decorrente da especificidade da sua industrialização produziu, portanto, ao longo das últimas décadas, um ambiente

---

<sup>5</sup> Cabe lembrar que a concentração das fábricas decorreu também da alteração na estrutura do trabalho: antes dispersa no território, em fábricas familiares, agora concentrada nas grandes oficinas em razão do uso de máquinas, atraindo inúmeros trabalhadores.

desigual e hostil, marcado pelo “assalariamento precário” e pela “informalidade predominante nas relações de trabalho”, gerando o que Ermínia Maricato (2010, p. 11) denomina como uma “modernização incompleta”, ou seja, aquela que não garante “o que poderíamos considerar um padrão mínimo conquistado pela modernidade”<sup>6</sup>, combinando, dessa forma, avanços modernizantes, mas mantendo marcas do atraso.

Milton Santos fala que esse processo de “modernização incompleta” estimulou a emergência de dois fluxos (ou circuitos) do sistema econômico: de um lado, a economia globalizada superior, resultado direto da modernização, e, portanto, a população que dela se beneficia; de outro, a economia globalizada inferior, ou seja, o setor mais popular, que fica à margem do desenvolvimento (SANTOS, 1996a). Esses dois fluxos vão se conformar em uma cidade oficial, rica e provida dos serviços oferecidos pelo Estado, e uma outra dita ilegal, oculta, irregular, produzida pelo esforço próprio de uma classe trabalhadora que jamais se beneficiou dessa modernização.

Para as famílias que não ascenderam ao projeto modernizante e à cidade dita oficial, a autoconstrução da moradia se configurou como uma “solução orçamentária”<sup>7</sup>, tendo em vista que as péssimas condições de salários dos trabalhadores urbanos<sup>8</sup> não possibilitaram o acesso, por via formal, à habitação, restando, como única alternativa, a autoconstrução<sup>9</sup>.

Ainda nesta perspectiva, refletindo sobre os pressupostos históricos da formação do espaço urbano brasileiro, Francisco de Oliveira (2003), em “Crítica à Razão Dualista”, propõe uma análise com base no modelo desigual e combinado, ou seja, “o uso que o setor moderno da economia faz do setor atrasado”, gerando, contraditoriamente, desigualdades de base no País, parte moderno, parte atraso. Oliveira vincula as formas de produção da moradia, via autoconstrução, à combinação entre a expansão capitalista no País e a exploração da força de

<sup>6</sup> Conforme a autora, “previdência social, moradia, educação universalizada, saneamento básico, etc.”

<sup>7</sup> Conforme Valladares (1980).

<sup>8</sup> Ou aquele que Ermínia Maricato (1982) denomina de “produtivo excluído”.

<sup>9</sup> Não por acaso a autoconstrução da periferia nas cidades brasileiras se intensificou com o processo de urbanização do País. Brasília tornou-se o maior símbolo dessa distribuição desigual das classes sociais no espaço urbano. Para dentro, no Plano Piloto, a classe mais abastada; para fora, nas cidades satélites e imensas periferias que se formaram, os operários e trabalhadores, excluídos do projeto modernizante.

trabalho, uma vez ser certo que uma "porcentagem das residências das classes trabalhadoras foi construída pelos próprios proprietários, utilizando dias de folga, fins de semana e formas de cooperação como o mutirão"<sup>10</sup> – para o autor, parte dessa produção se deu pelo "trabalho não pago, isto é, super-trabalho" (OLIVEIRA, 2003, p. 59).

Referindo-se ao crescimento periférico da cidade de São Paulo, Mautner (2004, p. 253) ressalta que:

"o Estado, com raras exceções, vê o crescimento periférico como um fenômeno 'residual' do processo de industrialização e urbanização, sem jamais considerá-lo como parte do processo de produção de espaço, isentando-se assim de apresentar propostas de intervenção para incorporar a 'cidade real' ou 'cidade legal'".

A autora ainda concorda com Oliveira e Maricato, uma vez que associa o surgimento desse fenômeno à baixa capacidade dos salários, não sendo surpreendente, dessa forma, que "a moradia jamais tenha entrado na 'cesta básica' enquanto mercadoria a ser adquirida no mercado, com seu valor, portanto, incorporado ao salário" (MAUTNER, 2004, p. 255).

Lícia do Prado Valladares (1980, p. 44) já destacava, nos anos 1980, que o crescimento das favelas no Rio de Janeiro não era meramente um resultado da crise habitacional no contexto de um processo de urbanização. Era preciso compreender os fatores que levavam a população a morar nesses territórios, o que resultava sobretudo "da exploração da força de trabalho em uma sociedade estratificada, onde as desigualdades tendem a se perpetuar". Acrescenta ainda aspectos de privação do solo urbano, sendo este "cada vez mais determinado pelo seu valor" e seu controle "exercido pelas ou em nome das classes dominantes".

Esses temas consolidariam a corrente do pensamento sobre o urbano no Brasil, sobretudo a partir dos anos 1970, centrado na discussão em torno do "desenvolvimento dependente", dentro do contexto do capitalismo periférico latino-americano. Segundo Eduardo Marques (2005, p. 21), "a existência de intensa pobreza urbana associada a um enorme mercado informal de trabalho seria produto, nos países em desenvolvimento, de ritmos de migração do rural ao urbano

---

<sup>10</sup> Referindo-se aqui aos tradicionais mutirões da periferia.

superiores ao ritmo da geração de postos de trabalho permanentes promovidos pela industrialização". Ainda conforme o autor, na literatura desse período a população marginal se caracterizava pela "inserção incompleta nessa estrutura social urbana". A periferia seria o lugar de destino dessa população migrante, bem como abrigo de habitações para a classe mais baixa.

Dessa forma, a população de menor renda que não se beneficiou do processo de modernização do País, que não teve acesso formal à moradia ou que não conseguiu adquirir, por vias legais, a propriedade, teve como única solução a ocupação de áreas na cidade que não tinham valor no mercado, como, por exemplo, áreas lindeiras a rios e córregos, áreas preservadas em projetos de parcelamento do solo para fins institucionais, áreas verdes, áreas de proteção ambiental<sup>11</sup>. Correspondem, historicamente, ao montante do que o Estado não dá conta e se conformam hoje no que passamos a denominar de assentamentos precários<sup>12</sup>, combinando situações onde coexistem autoconstrução da moradia, carências de infraestrutura urbana, de serviços públicos e de equipamentos comunitários, irregularidades urbanística e fundiária.

Essa outra cidade é facilmente multiplicada pelas periferias como resultado do esforço pela sobrevivência a qualquer custo na cidade. A técnica e o uso de materiais baratos se multiplicam pela vizinhança onde a padronização é nítida no uso do tijolo com furos, na parede sem reboco, nas lajes que sobrepõem e confundem a topografia do terreno, nas coberturas de telhas de fibrocimento, nos infinitos becos e vielas que cortam esses territórios, na precariedade das infraestruturas – em muitos casos construídas pelos próprios moradores<sup>13</sup> – e nas

<sup>11</sup> Podendo, em alguns casos, apresentar riscos aos moradores no que diz respeito às condições mínimas de habitabilidade das edificações e da urbanização.

<sup>12</sup> Tipologicamente distinguem-se em favelas, loteamentos e ocupações irregulares, informais, cortiços e conjuntos habitacionais em deterioração (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, 2010; CARDOSO, 2008). Em todos os casos, se caracterizam por apresentar aspectos de precariedade habitacional, urbanística e fundiária. Aspectos que estão presentes nas grandes metrópoles brasileiras como São Paulo, Rio de Janeiro e também, em maior ou menor densidade, nas inúmeras periferias das cidades pequenas e médias, ganhando outros nomes, como *grilos* em Cuiabá, *áreas de posse* em Goiânia, *vilas* em Porto Alegre, e na América Latina como *barriadas*, *villas miséria*, *villas emergenciais*, *chapolas* e *tugúrios* para as ocupações, e *barrios*, *loteos piratas* para os parcelamentos irregulares (FERNANDES, 2011).

<sup>13</sup> Em atividades de campo nos assentamentos precários, é comum ouvir o relato dos moradores e as alternativas encontradas para produção da infraestrutura, como a abertura de vias, extensão da rede de água, de energia elétrica, mesmo que à custa de ligações irregulares.

infinitas ausências e demandas que, por décadas, se pautam nas histórias de vida de seus moradores.

Sob o ponto de vista da sua condição jurídica, são construídas na “ilegalidade”, justamente por estar em desacordo com os aspectos urbanísticos e fundiários. Conflitam com aspectos urbanísticos quando não atendem às exigências legais sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo urbano, como, por exemplo, não obedecer às normas de parcelamento do solo urbano<sup>14</sup>, padrões estabelecidos sobre o sistema viário, dimensão dos lotes, recuos, infraestrutura urbana, ou mesmo quando há pendências no processo de aprovação de projetos nos órgãos competentes. Contrariam os aspectos fundiários quando apresentam irregularidades no âmbito da regularização, pela ausência de escritura de propriedade, caracterizando a ocupação de propriedade alheia para fins de moradia, seja ela pública, seja privada, o que confere insegurança na posse e estigma de “ilegalidade” e “clandestinidade”<sup>15</sup> aos seus moradores.

Ermínia Maricato (2000) questiona o fenômeno da ilegalidade nas cidades brasileiras relacionando-o às matrizes modernas do planejamento urbano e à legislação que o rege. Segundo a autora, padrões “modernistas detalhados de construção e ocupação do solo, presentes nas leis de zoneamento, código de obras, leis de parcelamento do solo, entre outras, convivem com a gigantesca cidade ilegal, onde a contravenção é regra” (MARICATO, 2003, p. 153). Essa outra parte da cidade, que está à margem do “urbanismo oficial”, é fatalmente ignorada pelos órgãos governamentais e pela cidade “legal” e “oficial”. O tema do urbanismo informal ou das moradias autoconstruídas periferia afora dialoga de forma recorrente com a resposta do urbanismo oficial, via Estado, uma vez que trata do lugar de origem, os assentamentos precários, e do lugar de destino, os conjuntos habitacionais.

---

<sup>14</sup> Definidas no Brasil especialmente a partir da Lei nº 6.766, de 1979, que dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano.

<sup>15</sup> Quando tratamos do conceito de assentamento precário nesta investigação, não adotaremos o termo loteamento ou ocupação “ilegal” e/ou “clandestina”, porque nos alinhamos ao pensamento do Direito Urbanístico brasileiro, entendendo que o solo deve cumprir a sua função social, sendo, portanto, a condição do seu acesso um direito urbano e social, o que difere da associação à ilegalidade ou clandestinidade dos ocupantes, lidos sob a ótica do Direito Civil, que tem por base o direito irrestrito da propriedade privada. Existe, de fato, um grande mercado irregular do solo urbano, que corre à margem dos registros cartorários, mas isso não confere aos seus ocupantes o árduo estigma da clandestinidade, por vezes associada à criminalidade.

Justamente por isso, transitaremos entre esses dois universos da moradia ao longo desta investigação.

Historicamente as respostas oficiais do Estado brasileiro se deram de forma desastrosa, seja a partir de ações e programas oficiais de remoções e desfavelamento, seja no financiamento e/ou na produção do que seria esse novo lugar de morar na cidade, o conjunto habitacional. Se, por um lado, a população, com base nos seus recursos próprios, ocupa informalmente áreas sem valor no mercado, por outro, quando inserida em programas públicos de provisão habitacional ou de realojamento, é transferida para áreas longínquas da cidade, distantes dos postos de trabalho, com enorme déficit de equipamentos e infraestrutura urbana, o que se agrega ainda a baixa qualidade do desenho urbanístico e arquitetônico, geralmente monótonos e homogêneos, conferindo falta de cuidado com o meio físico e padronização excessiva das unidades habitacionais.

Em contexto europeu, Isabel Guerra já destacava, a respeito do problema do realojamento em Portugal, que é, “antes de mais nada, um problema social e não problema de edifícios, tudo isso porque as pessoas não são coisas que se ponham em gavetas” (1994, p. 11). Salientava os “efeitos perversos” da segregação espacial por população homogênea, gerando um estigma social para os moradores dos bairros de realojamento, pois, segundo a autora, “habitar nesses bairros é arriscar a imagem de ser marginal, delinquente, indesejável” (1994, p. 11).

Os programas de remoção e realojamento trazem como pano de fundo uma tendência histórica de consolidação de um lugar e uma forma de morar na cidade que são específicas para os pobres, o que estamos definindo nesta investigação como um tipo urbano e arquitetônico. Se são ignorados os aspectos informais, porém autônomos de produção da moradia popular, quando a produção se insere na lógica do urbanismo formal e oficial, promovido sobretudo pelo Estado, tende a reforçar um caráter segregacionista, jogando para fora da cidade essa classe vista recorrentemente como uma classe “inferior da sociedade dominante”<sup>16</sup>, “indesejável” ou ainda como uma classe “perigosa”<sup>17</sup>, lida, por via de regra, como uma ameaça constante à ordem urbana. O tipo urbano e arquitetônico é, portanto,

<sup>16</sup> Conforme Marcuse (2004), referindo-se aos grupos sociais tidos como inferiores pela sociedade estadunidense a partir das diferenças raciais e étnicas.

<sup>17</sup> Conforme Azevedo (2007).

materializado por meio desse distanciamento territorial necessário entre as classes (superior e inferior) e também por uma associação clara dessa classe a um produto (a moradia) que tende a ser também de qualidade inferior, tendo em vista o perfil de seu consumidor final – o pobre.

O não reconhecimento dos territórios autoconstruídos pela população e a inércia na efetivação de políticas urbanas e habitacionais que promovam a sua regularização (jurídica, urbanística e fundiária) também não são por acaso: a manutenção da informalidade na cidade oficial é fundamental para manter em pauta a demanda sempre constante do déficit habitacional, que, obviamente, só é suprimido por meio da construção de novas unidades, o que, também não por acaso, mantém uma demanda permanente para o mercado privado. É somente pelo viés da formalidade e da legalidade que o direito à moradia se faz legítimo, ascendendo aí uma característica fundamental, para além de outros direitos<sup>18</sup> e valores<sup>19</sup>, que é o da propriedade privada, a mercadoria habitação propriamente dita.

### **Habitação como forma de fazer cidade: exclusão, periferização, segregação e diferenciação socioespacial**

No debate sobre a produção formal da habitação, percebemos como historicamente os conjuntos habitacionais foram meios que transformaram a estrutura urbana nas cidades brasileiras, ou por manterem uma forma típica socialmente aceitável para os pobres, conformando grandes guetos monótonos e desprovidos de qualidade urbanística e arquitetônica, ou por impulsionarem novas frentes de expansão urbana, correlacionando com os efeitos das dificuldades de acessos e das vantagens e desvantagens locais desses empreendimentos.

---

<sup>18</sup> Sociais e urbanos, por exemplo. No Brasil, a moradia é entendida enquanto direito social pela Constituição Federal em seu artigo 6º, através da Emenda Constitucional nº 26/2000. Enquanto direito humano e universal, está presente na Declaração dos Direitos Universais da ONU. Ademais, alguns autores trabalham com o entendimento do direito à habitação relacionando-o ao direito à cidade.

<sup>19</sup> Não podemos deixar de mencionar o campo de contradições em que se insere a moradia, justamente por se tratar de um produto especial; é o *lugar* onde se contradizem os valores de uso e de troca. Ela é ao mesmo o lugar onde se espacializa a função social da família e também mero objeto de aspiração (e ascensão social) e, justamente por isso, se coloca como mercadoria por excelência, sendo objeto de especulação e de valor de troca.



Na literatura brasileira, essas questões vêm sendo construídas quase concomitantemente à leitura dos processos de intensificação da urbanização, sobretudo a partir dos estudos da sociologia urbana, do urbanismo, da geografia, que surgem nos anos 1970 e 1980. Temas como exclusão, periferização, segregação, diferenciação socioespacial e papel do Estado ganharam ênfase nesse período, de modo a compreender as questões e mudanças na configuração do espaço urbano ao longo do século XX e início do século XXI, especialmente pelo viés da implementação de políticas urbanas e habitacionais (MARQUES; TORRES, 2005).

O tema da exclusão está associado à concentração de terras no Brasil, o que não é fenômeno que não recente. Segundo Maricato (2000, p. 152), tal concentração está relacionada à urbanização que foi (e ainda é) impulsionada, sobretudo, pelo mercado imobiliário excludente e ausente de políticas públicas de inserção dos menos favorecidos. Sobre os aspectos da segregação<sup>20</sup>, a autora reitera:

“A segregação ambiental é uma das faces mais importantes da exclusão social mas parte ativa e importante da mesma. À dificuldade de acesso aos serviços e infraestrutura urbanos (transporte precário, saneamento deficiente, drenagem inexistente, dificuldade de abastecimento, difícil acesso aos serviços de saúde, educação e creches, maior exposição à ocorrência de enchentes e desmoronamentos, etc.) somam-se menores oportunidades de emprego (particularmente do emprego formal), menores oportunidades de profissionalização, maior exposição à violência (marginal ou policial), discriminação racial, discriminação contra mulheres e crianças, difícil acesso à justiça oficial, difícil acesso ao lazer” (MARICATO, 1996, p. 56).

Da mesma forma, Raquel Rolnik (1999, p. 8) aponta que “a noção de exclusão considera tanto os direitos sociais quanto os aspectos materiais [...] ela abrange não só a falta de acesso a bens e serviços que significam a satisfação de necessidades básicas, mas também a ausência de acesso à segurança, justiça e representação política”.

Para elucidar os efeitos da periferização, segregação e diferenciação socioespacial, adotamos a abordagem de autores como Flávio Villaça (2001), Marcuse (2004), Caldeira (2003), Corrêa (2007), Marques e Torres (2005), Ferreira (2005).

---

<sup>20</sup> A autora ainda comenta que a exclusão poderia ser caracterizada por indicadores como informalidade, irregularidade, pobreza, escolaridade, raça, sexo, origem e ausência de cidadania.

Peter Marcuse (2004) busca compreender quais seriam as formas de segregação socialmente aceitáveis e indesejáveis. Apesar de tomar como referência socioespacial os Estados Unidos, interessa-nos sua abordagem, pois identifica o Estado como um dos principais responsáveis na produção das formas de segregação. Em termos conceituais, o autor (2004, p. 24-25) define segregação como “o processo pelo qual um grupo populacional é forçado, involuntariamente, a se aglomerar em uma área espacial definida, em um gueto. É o processo de formação e manutenção de um gueto”. Em termos espaciais, gueto define-se como “uma área de concentração espacial adotada pelas forças dominantes na sociedade para separar e limitar um determinado grupo populacional [...] tido como inferior pela sociedade dominante”, referindo-se especialmente às formas de ler a segregação estadunidense com base nas diferenças raciais e étnicas.

O autor investiga o fenômeno da segregação segundo três divisões que podem se sobrepor e/ou se contradizer, quais sejam: a) por divisões culturais – perceptíveis com relação aos costumes, língua e etnicidade; b) divisões por papel funcional – que pressupõe localizações conforme as atividades, sem relação de superioridade ou inferioridade, apenas ilumina as diferenças entre as funções; c) por diferenças no status hierárquico – o que implica a ideia de dominação, refletindo as relações de poder conferido aos de status superior (MARCUSE, 2004). Enquanto as duas primeiras poderiam ser traduzidas em formas voluntárias, contando com uma intervenção do Estado como “meramente regulador” e com o “consentimentos de todos os participantes”<sup>21</sup>, a última já não, devendo, do ponto de vista das políticas públicas, ser definida como inaceitável, uma vez que essas divisões refletem ou reforçam relações de poder muitas vezes promovidas pela própria ação do Estado, como, por exemplo, quando traz a ideia do zoneamento, que se baseia em atividades aceitas ou não em determinadas áreas da cidade, podendo atuar como um “dispositivo fundamental de exclusão”.

Assim como o zoneamento é um dispositivo que define as formas de segregação urbana, o preço do solo vai também contribuir na definição e restrição das possibilidades de ocupação da cidade pelos mais pobres, conferindo aí as

---

<sup>21</sup> Ainda que o autor destaque possíveis contradições, a exemplo dos guetos dos negros nos Estados Unidos: mesmo que estes carreguem aspectos culturais relevantes, houve sempre uma vontade velada da sociedade e do próprio Estado na segregação, que se materializa inclusive nas formas de zoneamento, definindo áreas na cidade onde só podem viver os brancos.

"vantagens locacionais" de determinadas áreas, tema que evidentemente passa pela questão da propriedade.

A propriedade do solo urbano aparece como um dos componentes principais para explicar o padrão de urbanização e segregação das cidades brasileiras<sup>22</sup>. Tema caro na configuração urbana no País, tem sua origem ainda em 1850, quando foi instituída a Lei de Terras, que condicionou o acesso à propriedade mediante o pagamento em dinheiro. A privatização da propriedade é um dos temas importantes para compreender o padrão de urbanização e, acima de tudo, o processo de segregação e diferenciação socioespacial que vem a reboque, que resulta, seja a partir da ocupação informal de propriedade alheia (pública ou privada) por parte de famílias de baixa renda, seja a partir da própria intervenção do Estado via políticas habitacionais, especialmente quando se materializam em grandes áreas nas periferias urbanas sob a forma de conjuntos habitacionais.

Flávio Villaça entende que a estruturação do espaço intraurbano é resultado de questões de ordem econômica, social, ideológica. O autor relaciona a estrutura urbana e o processo de segregação a partir do fator localização, "quando se refere ao espaço urbano, diz respeito à localização relativa dos elementos espaciais e suas relações" (2001, p. 33). Segundo o autor, "a produção dos objetos urbanos só pode ser entendida e explicada se forem consideradas suas localizações"; é ela que vai especificar o espaço intraurbano, uma vez que está "associada ao espaço como um todo, pois refere-se às relações entre um determinado ponto do território urbano e todos os demais" (2001, p. 24).

A terra urbana, nesse sentido, deverá ser lida como suporte para estruturação do espaço urbano (e seus usos), com base nos empreendimentos e na valorização imobiliária decorrente da sua localização na cidade.

Ao traçar a história da propriedade urbana no Brasil, João Sette Ferreira (2005), assim como Villaça, destaca dois fatores que estão na base das dinâmicas da segregação socioespacial: "o conceito de localização e a participação do Estado" (FERREIRA, 2005, p. 5).

---

<sup>22</sup> Conforme Singer, 1982; Rolnik, 1999; Rolnik et al., 2011; Maricato, 2000; Villaça, 2001; Ferreira, 2005.

Sobre a participação do Estado nos Estados Unidos, Gottidiener já ressaltava que o financiamento da casa própria, nos anos 1930, acarretou toda a reestruturação do espaço intraurbano americano. Segundo o autor, "as pessoas mudaram para as regiões suburbanas, especialmente, porque depois da guerra a indústria da construção e o setor imobiliário ofereceram aos consumidores maciças quantidades de moradias suburbanas". O autor associa o impulso do processo de dispersão urbana (no caso, da classe média) aos incentivos e subsídios governamentais, uma vez que "a suburbanização da casa própria é quase por si mesma a consequência da intervenção ativa do Estado"; se "não fossem os vários tipos de subsídio governamental para garantir a oferta dessa forma particular de moradia", esse crescimento não teria ocorrido<sup>23</sup> (GOTTIDIENER, 2010, p. 242).

Da mesma forma, relacionando o papel de Estado e os aspectos da segregação na cidade de São Paulo, Teresa Caldeira (2003) traz uma perspectiva histórica, que subdivide em três fases: a) primeira, entre 1890 a 1940, quando se inicia o processo de industrialização. O Estado seria o promotor da segregação quando associa o pobre com promiscuidade, doenças e violência, incentivando, por um lado, o distanciamento das classes mais abastadas, uma vez que quer se ver livre do "foco das epidemias", o lugar da pobreza. Têm-se aí as formas rudimentares de zoneamento urbano; b) a segunda fase seria a cidade dispersa, caracterizada pelo padrão urbano centro-periferia, compreendido entre os anos 1940 até meados de 1980, tendo seu ápice sobretudo nos anos 1970. A intensificação da indústria, sobretudo a automobilística, seria o fator impulsionador da expansão periférica; c) a terceira fase resulta da percepção da violência e pressão imobiliária, que vai gerar um outro padrão com a entrada dos "guetos fortificados", os condomínios fechados, tendo como consequência o aumento da insegurança, violência e perda cada vez mais intensa dos espaços de vida pública.

Somando a esses temas, Roberto Lobato Corrêa (2007, p. 65) resalta que a diferenciação socioespacial "traduz-se, de um lado, na divisão econômica do espaço e, de outro, na divisão social do espaço". A primeira estaria relacionada aos padrões de uso do solo urbano, definidos em zonas centrais, periféricas, de negócios, comerciais, industriais, definidos de acordo com as "localizações rentáveis" de cada

---

<sup>23</sup> Ampliando o número de proprietários dos domicílios de 44% em 1930 para 64% em 1974 (GOTTIDIENER, 2010, p. 241).

segmento. A segunda se refere à diferenciação social do espaço intraurbano, que se dá segundo as localizações dos estratos sociais, o que está diretamente ligado à infraestrutura urbana existente, à facilidade de acesso à rede de equipamentos de pequeno e grande porte, à acessibilidade e mobilidade.

Villaça (2001, p. 150), apoiando-se nos estudos de Pinçon et al. (1986) sobre Paris, também relaciona o conceito de segregação aos equipamentos coletivos e questiona o papel do Estado ao equipar determinadas áreas da cidade sempre em favor de setores onde se concentra a mais alta renda. A localização dos equipamentos vai, sem dúvida, conferir a determinado setor urbano o que o autor chama de “vantagens locacionais”.

Nesse alinhamento, Torres e Marques (2005), apoiando-se em Kaztman e Filgueira (1999), analisam a pobreza centrada nos processos de produção urbana, considerando que os dois conjuntos principais de desigualdade seriam o acesso ao mercado de trabalho, o que, segundo o autor, geraria “oportunidades diferenciadas”, e o acesso às políticas públicas e serviços próprios da vida urbana, de modo a podermos dialogar com o que propõe Villaça (2001) e Corrêa (2007), incluindo equipamentos, serviços e mobilidade. Segundo Marques, a presença ou não desses elementos “influenciam fortemente as possibilidades de alcançar bem-estar individual e coletivo ou ingressar em situações de vulnerabilidade e pobreza” (2005, p. 42). Apesar de serem aspectos distintos da desigualdade, o autor sugere pensar a sua interação, pois “indivíduos ou famílias com menor acesso a políticas e serviços tendem a ter pior acesso a mercados, em especial por apresentarem ativos de pior qualidade ou por estarem associados de uma forma menos vantajosa à estrutura de oportunidades presente em um dada situação social” (2005, p. 42).

No que compete ao nosso tema de estudo, o Estado, de certa forma, sempre esteve à frente dos processos de periferização, segregação e diferenciação socioespacial, conferindo um lugar de menor valor para os pobres, seja pela sua participação ativa, impondo e definindo a localização dos conjuntos habitacionais nas enormes periferias que se formaram por meio das políticas públicas, seja pela própria passividade diante da precariedade histórica dos assentamentos – como lembrou Mautner para o caso de São Paulo, quando o Estado via o fenômeno da irregularidade como um processo residual do processo de urbanização –, seja ainda

pelo seu estado latente diante da regulação do espaço urbano, quando não coíbe e ou lança instrumentos para verter a manutenção de áreas vazias destinadas à especulação imobiliária.

A somar-se a esses temas, Maricato (1996, p. 75) chama a atenção para um novo fenômeno que aparece, especialmente a partir da década de 1980 e hoje assume enormes proporções, que é o empobrecimento da população e o crescimento da violência urbana, o que ainda se agrava com os altos índices de desemprego<sup>24</sup>, resultado também do enfraquecimento do Estado, recuo das políticas sociais e privatização dos serviços públicos, que marcou o início da era neoliberal no país.

O assunto da violência urbana, diretamente associado ao da segurança, agrava ainda mais o debate sobre a qualidade de vida nas cidades brasileiras e está materializada não só nos altos muros dos guetos de determinada classe que se espalham pela cidade na forma dos condomínios fechados, como artifício de proteção contra os “não iguais”, mas também é tema muito constante nas favelas e ocupações irregulares, bem como nos inúmeros conjuntos habitacionais (antigos e novos), uma vez que se relaciona ao enorme déficit de equipamentos e ao recuo nas práticas de sociabilidade nos espaços públicos, em razão do avanço de grupos e facções que, pela própria ausência do Estado, se apropriam dessas áreas.

---

<sup>24</sup> Questões também apresentadas por Guerra (1994), incluindo ainda o fenômeno da emigração.

## Objetivos

Tendo essas questões como pano de fundo, esta investigação pretende, à luz de uma perspectiva histórica, discorrer sobre a consolidação de um tipo urbano e arquitetônico de morar para os pobres no Brasil, tendo como recorte territorial o Estado de Mato Grosso, especificamente Cuiabá e Várzea Grande. Um tipo que vem se consolidando, desde os primeiros dispositivos disciplinares do início do século XX, perpassa pelos anos do Banco Nacional da Habitação (BNH) e se reitera em sua forma mais perversa no contexto democrático, com o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) e, sobretudo, a partir da retomada significativa de investimentos no setor habitacional via Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

O modelo da produção em massa das unidades habitacionais foi exaustivamente reproduzido nas periferias afora pelo País como símbolo de espacialização da população menos favorecida, e isso veio, de lá para cá, ganhando cada vez mais corpo e se caricaturando no ideário da sociedade, como um tipo onde vive (ou sobrevive) uma determinada classe social urbana.

Sobre a construção do que estamos chamando de **tipo arquitetônico**, o estudo dialoga com importantes autores<sup>25</sup> que tratam do tema da habitação no País, desde as primeiras leituras sobre a casa do pobre urbano, seu redesenho e sua forma de produção nos primeiros programas de provisão habitacional do Estado brasileiro, tímidos, a princípio, mas, depois, assumindo lugar especial no processo de desenvolvimento nacional, a partir dos anos 1950 e 1960. Da escala da unidade habitacional para a urbana, o trabalho mantém o argumento de construção, também histórica, do que pretendemos chamar de **tipo urbano**, ao qual incorporamos o conceito de periferização, segregação e diferenciação socioespacial debatidos pelos autores, de forma a compreendê-los com base nos seguintes fatores: a) localização; b) preço do solo; c) renda; d) zoneamento e) deslocamentos intraurbanos; f) dificuldade de acessos.

Trabalhamos com o conceito de segregação baseados não só no fator localização dos empreendimentos, mas também nos efeitos decorrentes da homogeneização,

---

<sup>25</sup> Ver a respeito: Carpintéro, 1997; Corrêa, 2004; Pasternak, 1997; Rolnik, 1997; Valladares, 2005; Vaz, 2002.

do isolamento e da guetificação, conferidos aos grupos sociais de determinadas faixas de renda, os pobres urbanos, medindo o grau de pertencimento e acesso desse grupo social às estruturas urbanas.

O tipo urbano e arquitetônico de morar para os pobres no território urbano mato-grossense vem se consolidando como consequência da reprodução simples e monótona da unidade unifamiliar isolada no lote, conformando enormes áreas periféricas, segregadas, homogêneas do ponto de vista do uso do solo e da faixa de renda familiar, e ainda carentes de infraestrutura urbana, serviços públicos e equipamentos comunitários. Do princípio da urbanização até os dias atuais, a desigualdade socioespacial se intensificou, coexistindo aí uma precariedade cumulativa que se agrega a novos temas, como violência urbana, esvaziamento dos espaços públicos, crise urbana.

No desenrolar de questionamentos frente às práticas vigentes da habitação no Estado de Mato Grosso, é importante reconhecer também quem são os agentes envolvidos no processo da produção da cidade, ou seja, "a) os proprietários dos meios de produção; b) os proprietários fundiários; c) os promotores imobiliários; d) o Estado; e) os grupos sociais excluídos" (CORRÊA, 1999). Dessa forma, buscamos compreender qual o papel das construtoras e incorporadoras que atuam diretamente na produção dos empreendimentos, dos profissionais que assinam esses projetos e contribuem para a manutenção monótona do "carimbo", e do próprio Estado, a partir das suas formas de regulação ou não via dispositivos legais de uso e ocupação do solo urbano, estruturas institucionais competentes, estruturas administrativas, incluindo os setores de aprovação desses projetos. O mercado imobiliário e da construção civil é hoje o principal agente na produção habitacional no estado e, com isso, na produção da cidade, sobretudo nas novas frentes de expansão periferia afora.

Em nosso objeto empírico, na leitura da consolidação do tipo urbano e arquitetônico no Estado de Mato Grosso, partimos da hipótese do Estado menos como regulador ou promotor das políticas urbanas e habitacionais que visem amenizar as desigualdades socioespaciais e mais como facilitador dos interesses desse mercado privado, especificamente à frente dos programas em estudo – o que se comprova ao longo desta tese, tanto a partir da leitura via plano institucional, identificando as



suas fragilidades, ausências ou convivências passivas, quanto via plano territorial, pela forma de consolidação dos programas no espaço urbano.

À vista disso, os argumentos desta tese se voltam a responder às seguintes perguntas. Em termos gerais, existe, de fato, um tipo urbano e arquitetônico para os pobres no Brasil? Como esse tipo urbano e arquitetônico se consolidou ao longo do tempo no País? Qual foi o papel do Estado e qual é o resultado na consolidação da estrutura urbana mato-grossense a partir dos programas atuais (PAR e PMCMV)? E especificamente: a) Em que medida esses programas contribuem para amenizar as desigualdades sociais e territoriais no contexto democrático? b) Quais os impactos, em termos de segregação e diferenciação socioespacial, decorrentes da implantação de empreendimentos nas cidades mato-grossenses? c) Quais são os principais fatores que contribuíram e ainda contribuem para a conformação de um modelo de acomodação para a população de baixa renda? d) Quais seriam os mecanismos possíveis para alteração desse modelo?

### **Objetivos Específicos**

- a) Fazer uma revisão bibliográfica sobre o tema da habitação no Brasil e, em especial, no Estado de Mato Grosso, destacando as principais políticas, programas e projetos que foram implementados nos diferentes tempos históricos.
- b) Reconhecer quais foram os tipos urbanos e arquitetônicos que se consolidaram ao longo do tempo e como eles se reproduzem na contemporaneidade, especialmente nos resultados da produção habitacional via PAR e PMCMV.
- c) Avaliar como as ações do PAR e PMCMV se articulam com a política urbana e com a política habitacional (nacional, estadual e municipal).
- d) Identificar e mapear os principais agentes (públicos e privados) que atuam, direta ou indiretamente, na implementação dos programas e projetos dos conjuntos habitacionais no estado.
- e) Mapear os empreendimentos do PAR e PMCMV e avaliar os impactos sociais e territoriais decorrentes da sua localização.
- f) Fazer fichas com dados e informações detalhadas por empreendimento.
- g) Compreender em que medida esses programas contribuíram para redefinir o mercado de solo nas periferias das cidades de Cuiabá e Várzea Grande.

## Metodologia

Para responder às questões a que a investigação se propõe, adotamos, primeiramente, uma pesquisa de **caráter exploratório**, recorrendo à revisão bibliográfica de contextos anteriores, de forma a compreender o quadro geral da produção e reprodução histórica de um tipo urbano e arquitetônico de moradia para os pobres no Brasil, promovida sobretudo pelo Estado. Posteriormente, voltamos para a análise de **caráter empírico**, de forma a compreender o modo como essas questões aparecem no contexto democrático, como consequência de uma periferia recente formada a partir da produção habitacional voltada para o segmento das famílias de menor renda, nomeadamente através do PAR e PMCMV.

O recorte territorial para leitura do desempenho dos programas é o Estado de Mato Grosso. Localizado na porção centro-oeste do Brasil, tem extensão territorial de aproximadamente 903 quilômetros quadrados, onde vivem, em média, 3.265.486 em 141 municípios, sendo os principais deles Cuiabá, capital do estado, e Várzea Grande, que, juntos, somam 849 mil habitantes<sup>26</sup>. A intensificação do seu processo de urbanização acompanhou os índices nacionais, a partir dos anos 1970, no entanto, foi a partir dos anos 1980/90 que assume altos índices de crescimento, o que coincide com a intensificação da produção agrícola do estado, propagado como “terra de oportunidades”, tornando-se expoente no cenário da produção e exportação de grãos do País<sup>27</sup>. Nesse período e, sobretudo, no início dos anos 2000, tem-se um vigoroso aumento da população urbana nos municípios, o que coincide com a acentuada retomada de investimentos no setor habitacional, gerada pelos programas em estudo, fomentando novas frentes de expansão sob uma estrutura urbana ainda frágil e por se consolidar.

Foi com tal preocupação que esta pesquisa se inicia, em 2007, ainda que de forma curiosa diante dos empreendimentos lançados pelo PAR – que, naquele momento, assumiam dimensões maiores, impondo um novo padrão como forma urbana e como forma de expansão urbana, especialmente em Cuiabá e Várzea Grande. Os questionamentos se ampliaram logo depois, com o lançamento do PMCMV em 2009, que, contraditoriamente, combinava interesse privado, demanda habitacional

---

<sup>26</sup> Disponível em: <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/uf.php?lang=&coduf=51&search=mato-grosso>

<sup>27</sup> Conforme Azevedo (2006).

e ausência de regulação por parte do Estado, materializado sobretudo em uma base institucional extremamente frágil, deixando que o mercado assumisse o protagonismo no cenário da política habitacional, à luz de um recente debate progressista sobre a política urbana e habitacional.

Esse novo cenário coincide com a minha investidura no Doutorado, que, ao todo, somou cinco anos de pesquisa, quando os questionamentos e angústias foram se delineando nas constantes visitas aos empreendimentos, identificando desde a fase do canteiro de obras, percebendo as transformações no meio físico e no entorno, até as formas de apropriações e adaptações das famílias na unidade habitacional, lendo as alternativas quanto a ampliações, novas construções e novos usos nas unidades residenciais, para além do uso exclusivamente doméstico, bem como as formas de apropriação na estrutura urbana, identificando as práticas cotidianas, o uso dos espaços públicos, os deslocamentos intrabairro e intraurbano dos moradores.

Ao mesmo tempo em que havia enorme curiosidade sobre esses novos arranjos desencadeados por tais empreendimentos, também me interessava compreender outros recortes urbanos, como o vasto universo dos assentamentos precários, a cidade oculta e não oficial, justamente por ser esse o lugar de origem das famílias, o que possibilitaria uma leitura desse complexo processo de produção da casa e da cidade na informalidade e, num momento seguinte, os deslocamentos e graus de satisfação ou não com os novos espaços de moradia, o conjunto habitacional.

Tanto nos novos empreendimentos quanto nos assentamentos precários, além da observação direta, realizaram-se inúmeras entrevistas e conversas informais com pessoas-chave na compreensão do *modus operandi* da produção da cidade. Contataram-se técnicos (antigos e atuais) das Secretarias, representantes das construtoras, arquitetos que assinam os projetos, presidentes das associações de bairro e alguns moradores. No contexto local, realizaram-se entrevistas estruturadas, segundo um questionário<sup>28</sup>, aplicado a dois estudos de caso: Residenciais Nova Canaã (1ª e 2ª etapa) e Altos do Parque (1ª e 2ª etapa). No que se refere à leitura do contexto urbano, a pesquisa se baseou no mapeamento dos dados censitários

---

<sup>28</sup> Ver em anexo.

(renda, condição dos domicílios), dos equipamentos existentes, oficiais<sup>29</sup> e não oficiais, bem como no mapeamento dos valores referentes ao mercado de solos, tendo-se observado também dispositivos legais como Plano Diretor, Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano, Plano Local de Habitação, dentre outros.

Dessa forma, dividimos a investigação para que se estruturasse com base nas seguintes dimensões de análise<sup>30</sup>: a) dimensão jurídica e institucional; b) dimensão territorial; c) dimensão local.

A **Dimensão jurídica e institucional** consiste na avaliação dos dispositivos reguladores que condicionam o tipo urbano e arquitetônico, quer dizer, a estrutura institucional, os aparatos normativos, as políticas, planos e programas no âmbito urbano e habitacional. Aqui abordamos também os agentes públicos e privados que atuam na consolidação do tipo.

**Quadro 1: Dimensão jurídica e institucional – categorias de análise**

<b>Estrutura jurídica</b>	Leis sobre uso e regulação do solo urbano, Constituição Federal, Estatuto da Cidade, Política Nacional de Habitação, Políticas e Planos de Habitação, Planos Diretores Municipais, Legislação específica do Programa de Arrendamento Residencial e do Programa Minha Casa Minha Vida, dentre outras.
<b>Estrutura institucional</b>	Ministério das Cidades, Secretaria Estadual de Cidades, Prefeituras Municipais, Secretarias Municipais relacionadas ao tema do desenvolvimento urbano e habitacional, Caixa Econômica Federal.
<b>Agentes públicos e privados</b>	Agentes do mercado imobiliário, empresas do setor da construção civil, escritórios de arquitetura terceirizados, técnicos da gestão municipal, beneficiários.
<b>Fontes de pesquisa</b>	Ministério das Cidades, Caixa Econômica Federal, Governo do Estado, Prefeituras, Sinduscon, agências imobiliárias, construtoras.

<sup>29</sup> Muitos deles foram levantados *in loco*, com ajuda do programa de computador Google Earth, tendo em vista que esses dados não estão sistematizados pelas prefeituras.

<sup>30</sup> Ver síntese em organograma 1.

A **Dimensão territorial** consiste no mapeamento de todos os empreendimentos, de forma a subsidiar a leitura do desempenho dos programas segundo escalas de análise, que consideramos em: a) **regional**; b) **urbana** – macrolocal e mesolocal; c) **intraurbana**.

Marcelo Lopes de Souza (2006) classifica o planejamento socioespacial com base em quatro escalas: internacional, nacional, regional e local. A escala **local** seria a utilizada pelo planejamento e gestão urbanos, que, segundo o autor, se subdivide ainda em: **macrolocal**, correspondendo à escala que trata das interações entre as aglomerações urbanas que compõem uma região metropolitana; **mesolocal**, que se refere à escala dos planos diretores municipais, planos setoriais de uma única cidade, lidos de acordo com as particularidades de cada região e também de acordo com o seu conjunto; **microlocal**, que compreende a escala do setor, do bairro e do quarteirão. Nessa escala se inserem os projetos contidos nos planos diretores ou planos setoriais. A escala **regional** corresponde à escala do planejamento em nível estadual, com base em políticas de integração municipal. A escala **nacional** abrange as políticas em nível federal, de alcance para o País; inserimos aí as diretrizes da Política Urbana e, no caso, a Política Habitacional. A escala **internacional**, por fim, seria a escala que envolve grupo de países, Mercosul, por exemplo, já em nível global.

A relação entre as escalas micro, meso e macrolocal seria definida por Villaça (2001) como intraurbana. Na definição da escala intraurbana, o autor ressalta a questão da localização dos objetos na estrutura urbana; é ela que vai explicar a escala intraurbana, sobretudo os elementos, suas correlações e ainda os deslocamentos necessários entre um “ponto” e outro na cidade. A leitura da escala intraurbana nesta investigação será dada com base no recorte microlocal de Souza (2006) e sua relação com a escala meso e macrolocal, ou seja, a partir do bairro, do residencial em estudo, quais as implicações, constrangimentos e possibilidades desse recorte microlocal em relação à escala intraurbana, como entende Villaça (2001).

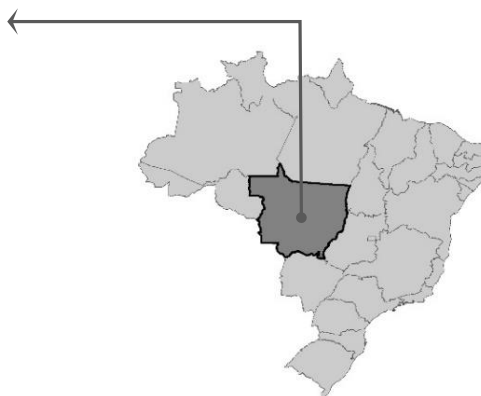
Da mesma forma Corrêa (2007) entende que as diferenciações socioespaciais do urbano devem ser feitas a partir de duas escalas conceituais: a escala do **espaço intraurbano** e a escala da **rede urbana** (ou regional, conforme Villaça, 2001), sendo que estas interagem entre si, ou seja, os “objetos e ações que ocorrem em uma das

escalas estão relacionados a objetos e ações que ocorrem na outra" (CORRÊA, 2007, p. 63).

A análise segundo a rede urbana de Corrêa, ou segundo a escala regional de Villaça, permitiria a leitura da territorialização das ações e intervenções por meio das políticas urbanas e habitacionais em todo o Estado de Mato Grosso, compreendendo especificamente os programas em estudo, incorporando o número de unidades produzidas em relação aos aspectos socioeconômicos do estado, bem como os "agentes concretos" atuantes no espaço urbano e regional – construtoras e incorporadoras.

Definidas essas escalas de análise (regional, urbana macrolocal-mesolocal, intraurbana), propomo-nos a fazer uma leitura do desempenho dos programas articulando, desde a unidade habitacional em si até a escala da cidade, inclinándonos sempre para as interlocuções e sobreposição, quando possível.

**Dimensão territorial: Escala regional**



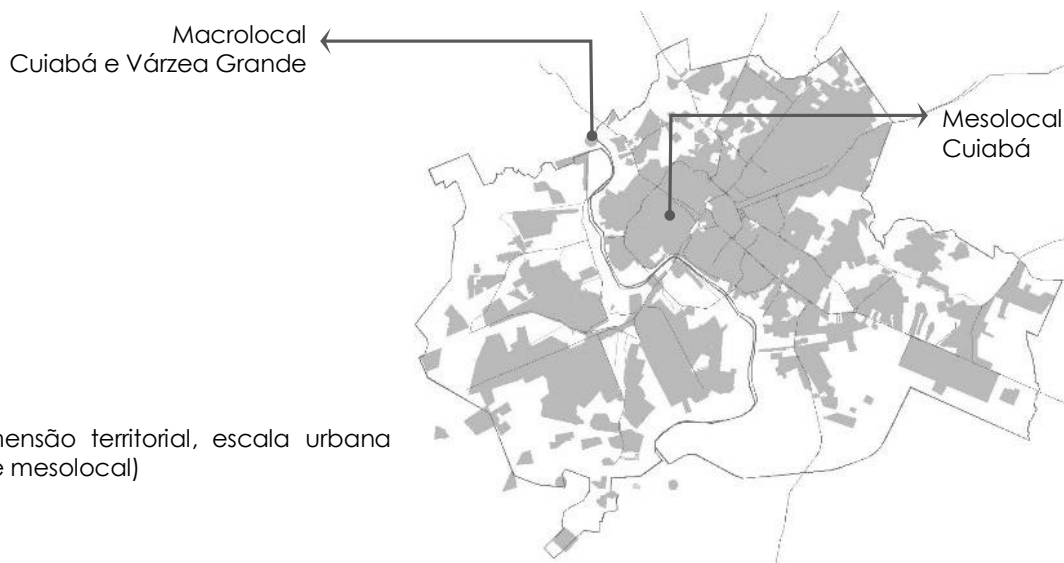
**Figura 1:** Dimensão territorial, escala regional

**Objetivo:** compreender o desempenho dos Programas em todo o Estado de Mato Grosso, cruzando dados da produção no Estado com aspectos socioeconômicos, déficit habitacional e possíveis instrumentos de regulação.

**Quadro 2: Dimensão territorial – escala regional – categorias de análise**

<b>Escala Regional</b>	Déficit habitacional quantitativo, número de unidades produzidas, indicadores socioeconômicos, instrumentos e dispositivos de regulação da estrutura urbana.
<b>Fontes de pesquisa</b>	Secretaria Estadual de Cidades, Fundação João Pinheiro, Caixa Econômica Federal, sites das construtoras, Google Earth.

### Dimensão territorial - Escala urbana



**Figura 2:** Dimensão territorial, escala urbana (macrolocal e mesolocal)

**Objetivo:** ler o desempenho dos Programas na escala urbana.

**Urbana macrolocal,** compreendendo Cuiabá em relação ao município de Várzea Grande.

**Urbana mesolocal,** com recorte para a capital, Cuiabá, cruzando com aspectos de precariedade, renda, instrumentos reguladores do solo urbano e “estruturas de oportunidades”.

#### Quadro 3: Dimensão territorial – escala urbana macrolocal e mesolocal – categorias de análise

<b>Inserção urbana</b>	Localização e acessibilidade dos empreendimentos em relação ao centro, demais centralidades e limite do perímetro urbano.
<b>Renda</b>	Características socioeconômicas dos recortes urbanos.
<b>Uso do Solo</b>	Verificar a compatibilidade com a Lei de Uso e Ocupação do Solo e diretrizes do Plano Diretor, especialmente no que se refere à demarcação de ZEIS e inserção de novos conjuntos.
<b>Infraestrutura urbana e mobilidade</b>	Verificar possível déficit com relação à infraestrutura urbana e aos aspectos da mobilidade urbana no entorno dos empreendimentos.
<b>Equipamentos comunitários</b>	Identificar e mapear os equipamentos existentes no entorno de cada empreendimento e fazer uma leitura a partir dos raios de abrangência e da população atendida para verificar possíveis déficits.

	Equipamentos mapeados: Creche, Ensino Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio; Unidade Básica de Saúde - UBS; Policlínicas ou Pronto-Socorro; Centro de Assistência Social; Equipamentos de lazer e áreas verdes; Equipamentos culturais; Centro Comunitário.
<b>Mercado de solos</b>	Verificar preço do solo em determinados recortes na estrutura urbana, de forma a compreender em que medida esses programas contribuíram para redefinir o mercado de solo.
<b>Fontes de pesquisa</b>	Caixa Econômica Federal, Prefeituras Municipais, IBGE, Google Earth, agências imobiliárias, Planta de Valores Genéricos.

#### Dimensão territorial - Escala intraurbana



**Figura 3:** Dimensão territorial, escala intraurbana (estudos de caso)

**Objetivo:** a partir do recorte dos estudos de caso da dimensão local, analisar cada empreendimento, considerando a escala microlocal em relação ao bairro, ao entorno imediato e à cidade, bem como constrangimentos, possibilidades e deslocamentos necessários dados pela sua localização urbana. Analisar ainda a qualidade urbanística e arquitetônica dos empreendimentos em estudo.

#### **Quadro 4: Dimensão territorial – escala intraurbana – categorias de análise**

##### **Projeto urbanístico**

Relação com o entorno; concepção urbanística do conjunto habitacional; dimensão do empreendimento; áreas públicas definidas no projeto de parcelamento do solo correspondentes às áreas institucionais, áreas verdes, de lazer e recreação; tipologia do traçado urbano; tipologia dos lotes.



<b>Projeto arquitetônico</b>	Concepção tipológica da unidade habitacional; análise da reprodução da tipologia no conjunto; dimensionamento; área da unidade habitacional / número de pessoas.
<b>Fontes de pesquisa</b>	Caixa Econômica Federal, Prefeituras, Google Earth, visitas <i>in loco</i> .

A **Dimensão local** parte da necessidade de aproximação desses territórios. Com base nos estudos de caso analisados na escala intraurbana, foi possível fazer uma leitura aprofundada, de forma a compreender em seu contexto local as nuances internas, as questões e as contradições que estão colocadas. Foram realizadas 86 entrevistas no Residencial Nova Canaã e 80 no Residencial Altos do Parque, com o objetivo de perceber quem são as famílias beneficiadas, qual a sua composição, qual a localidade de origem, como eram as condições da moradia anterior. Pretendeu-se também perceber o grau de satisfação das famílias com a casa, com o bairro e com a nova relação com a cidade.

**Quadro 5: Dimensão local – categorias de análise**

<b>Perfil familiar</b>	Composição familiar, número de pessoas por unidade, local de origem e condições da antiga moradia, formas de acesso à atual moradia.
<b>Trabalho</b>	Identificar locais de trabalho e tempo de deslocamento.
<b>Equipamentos</b>	Identificar as locais de ensino, tempo e formas de deslocamento.
<b>Sociabilidade</b>	Identificar formas de sociabilidade local, oferta de espaços de lazer e recreação e relações de vizinhança no residencial.
<b>Satisfação</b>	Identificar níveis de satisfação com a unidade habitacional e aspectos relacionados ao bairro e à cidade.
<b>Fontes de pesquisa</b>	Caixa Econômica Federal, Prefeituras, visitas aos empreendimentos, entrevistas informais e estruturadas com os moradores, observação de campo.

Para Corrêa (2007), cada escala tem a sua "inteligibilidade"; dessa forma, quando nos debruçamos sobre a análise do fenômeno dos empreendimentos partindo da escala regional e urbana, lendo o desempenho do programa segundo uma ampla

escala do território, compreendemos os efeitos da localização, incorporando-os a outros temas, como zoneamentos, diferenciação espacial por segmentos econômicos, aspectos de mobilidade urbana e intraurbana, acessibilidade aos equipamentos. A leitura cartográfica nesse caso se traduz na menor escala, de forma a compreender não só cada empreendimento em si, mas também em relação aos demais e em relação a outros elementos da estrutura urbana – a cidade ou a região metropolitana.

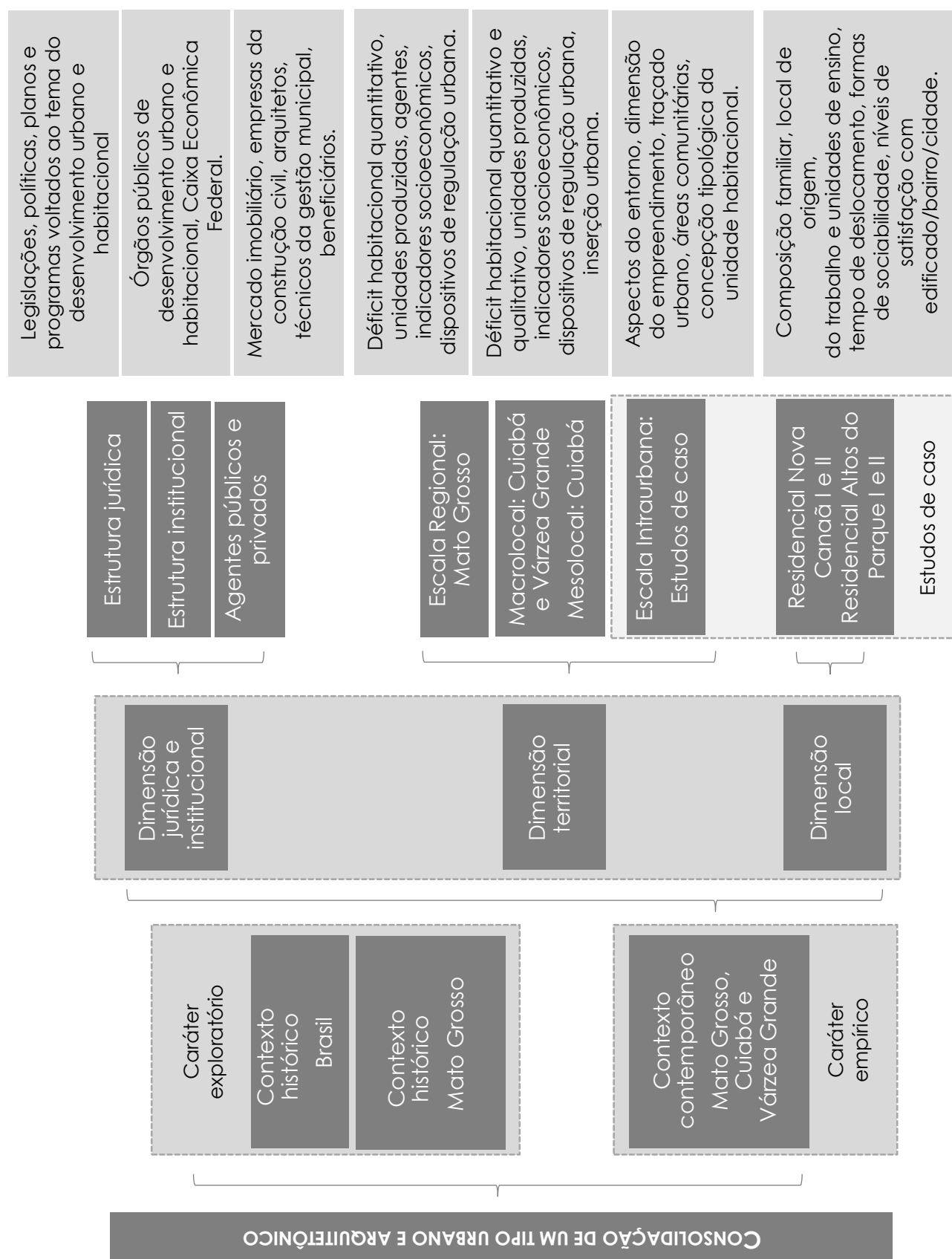
Da mesma forma, quando interessar analisar as formas de apropriações, representações, conflitos e contradições no espaço intraurbano, lemos a partir da dimensão local. Aqui a nossa atenção se volta a uma aproximação das práticas espaciais nos estudos de caso específico, analisando o que Corrêa (2007, p. 68) chama de "ações espacialmente localizadas, engendradas por agentes sociais concretos, visando a objetivar seus projetos específicos". Sua leitura se traduzirá em escalas cartográficas maiores.

Corrêa (2007, p. 68) comenta que as diferenças socioespaciais "resultam da acumulação de inúmeras formas e interações espaciais desenvolvidas em um período de tempo [...] Os processos espaciais constituem um conjunto de forças atuando ao longo do tempo, viabilizando localizações, realocações e permanências de atividades e população sobre o espaço da cidade". Em vista disso, entendemos de suma importância inserir o desempenho atual desses programas ao longo de toda uma construção histórica (e ideológica) que se formou (e conformou) em diversos campos disciplinares e que resultaram na estruturação do espaço urbano através das ações de planejamento (políticas, planos e programas), seja pela sua ausência, seja pela insuficiência.

Villaça (2001), Souza (2007) e Corrêa (2007) defendem a interação entre as escalas e a relação dos elementos que estruturam o espaço urbano, sendo essa também uma necessidade que identificamos desde o início do percurso deste trabalho, lendo não apenas com base no "olhar de longe" ou na "visão de sobrevo", de forma a compreender a "noção do conjunto" das intervenções e ações do Estado ou os elementos que compõem o espaço urbano, mas também, e, sobretudo, com base em um esforço de compreensão dessas ações na escala do cotidiano, como se

manifestam no bairro, na rua, na casa-quintal, nos deslocamentos para o trabalho e equipamentos, nas práticas cotidianas.

As leituras sobre as dimensões e escalas territoriais foram costuradas simultaneamente ao longo do trabalho, sem ordem específica de prioridades, percebendo como uma interage com a outra. Combinando o "olhar de longe" com o "mergulho no cotidiano", como nos sugerem os autores quando nos falam de interações entre as escalas, acreditamos nos aproximar não de uma resposta clara sobre o desempenho dos programas, mas das contradições e conflitos que coexistem tanto na escala regional quanto na escala urbana e intraurbana. Quando discutimos a produção de habitação para famílias de baixa renda e todos os temas inerentes (agentes, terra, localização, segregação, violência), entendemos não só a partir de uma demanda real – déficit habitacional, que existe de fato –, mas também de todo um passivo que é gerado como consequência dessa produção, que não se encerra na produção ou na escala da unidade propriamente dita, mas sim na sua inter-relação com o entorno, com a cidade, desencadeando outras demandas para além do fator quantitativo. Essa leitura indicou-nos, em alguma medida, subsídios para compreensão de determinadas situações, permitindo vislumbrar possibilidades de reestruturação das ações atuais, no âmbito das políticas, planos e programas mais eficazes e menos excludentes.



**Organograma 1:** Síntese da leitura do tipo urbano e arquitetônico da investigação

## Estrutura da tese

Na **Parte I** desta investigação, procuramos apontar o percurso e o modo de vida das famílias com baixos rendimentos, bem como as respostas do poder público frente ao “problema da habitação”. Como já comentado, a relação entre atraso e modernidade acompanha a história da urbanização brasileira, desde o início do século XX. Os dispositivos reguladores, as reformas urbanas e planos de melhoramentos traziam, já naquele período, a ideia de que as cidades não poderiam manter a expressão do atraso diante da onda modernizante que dominava as cidades europeias e também chegava ao Brasil. De Haussmann a Pereira Passos, do modelo da casa higiênica aos grandes conjuntos do BNH, do BNH ao PMCMV, inúmeras foram as iniciativas de varrer ou disciplinar o lugar e a forma das moradias para os pobres nas cidades brasileiras.

O **Capítulo 1** traz um questionamento sobre a origem da tipificação da habitação para os pobres, buscando revisitar os dispositivos iniciais sobre o tema, identificando os instrumentos de regulação, os discursos, as representações e práticas que delinearam o habitar para os trabalhadores urbanos no Brasil e contribuíram para a construção de um **tipo arquitetônico**, entre a virada do século XIX e o século XX. A repaginação do desenho do morar dos pobres aparece no debate a respeito da arquitetura moderna, quando se tem um esforço na definição de um programa específico para a habitação mínima, na discussão sobre a seriação dos componentes e na redução dos custos da construção, que se daria tanto pelo empenho dos materiais e redução de adornos como pela procura de terra barata para implantação em larga escala. O capítulo aborda algumas teses sobre habitação mínima e higiênica defendidas pelos engenheiros-arquitetos, presentes no 1º Congresso de Habitação em São Paulo, e também temas presentes na arquitetura e urbanismo modernos que, de certa forma, vão pautar a produção habitacional no pós-guerra na Europa e, a partir de Vargas, no Brasil.

O **Capítulo 2** pretende traçar uma abordagem histórica sobre como o Estado brasileiro se colocou como promotor da habitação no País. Apresentamos as iniciativas e práticas pioneiras da promoção pública da habitação, primeiro via Institutos de Aposentaria e Previdência (IAPs) e Fundação da Casa Popular (FCP), depois com a empreitada do Banco Nacional de Habitação (BNH), nos anos 1960,

quando a habitação entrou definitivamente na cesta social do Estado e se materializou em sua pior vertente, assumindo-se como um **tipo urbano e arquitetônico**. Buscamos compreender como esse tipo se consolidou nas ações do estado mato-grossense, a partir da FCP em Cuiabá e da atuação da Companhia de Habitação do Estado de Mato Grosso (COHAB-MT).

O **Capítulo 3** trata de ações que buscaram, de alguma forma, inverter o que vinha sendo proposto no período anterior, introduzindo temas como autogestão, participação e legitimidade dos espaços das favelas em programas progressistas de alguns governos municipais. Trata, ainda, das reivindicações do Movimento da Reforma Urbana, que vão culminar na inclusão do capítulo sobre a política urbana na Constituição Federal de 1988 e na aprovação do Estatuto das Cidades. Apresentamos ainda todo o rearranjo institucional na esfera federal e o novo quadro jurídico do contexto democrático, bem como os dilemas que permanecem em torno do déficit habitacional atual, que se materializam no embate entre a produção de novas unidades habitacionais e melhorias das inadequações urbanísticas e domicílios urbanos. Ainda neste capítulo trazemos a contextualização desses temas no âmbito das políticas urbanas e habitacionais dentro do nosso recorte mesolocal – Cuiabá.

Na **Parte II** do trabalho, pretende-se compreender a manifestação do tipo urbano e arquitetônico em programas atuais, à luz de toda uma corrente democrática introduzida no período anterior. Tomamos como recorte os programas nos anos 2000, o PAR e o PMCMV, dando maior enfoque a este último, uma vez que conseguiu, em pouco espaço de tempo, atingir um número significativo de unidades construídas, reestruturando todo o espaço urbano e intraurbano das cidades mato-grossenses.

O **Capítulo 4** apresenta o desempenho dos programas na escala regional, buscando demonstrar a territorialização dos programas e qual o desempenho em nível estadual, identificando dados quantitativos e qualitativos com relação ao déficit habitacional, padrões de produção e inserção dos empreendimentos em áreas urbanas, dispositivos existentes ou não de regulação nas cidades atendidas. Apresenta ainda quem são os agentes que atuam nos referidos programas, onde e como atuam. Na escala urbana macro e mesolocal, tomando Cuiabá e Várzea Grande como recorte, procuramos analisar o desempenho dos empreendimentos

nesses municípios, tendo como base as interações espaciais decorrentes de sua localização, acesso aos equipamentos públicos e comunitários, aspectos da mobilidade urbana e deslocamentos para o trabalho e para a cidade, interação física com bairros adjacentes e padrões de homogeneização. Na escala da unidade habitacional, abordamos o padrão das tipologias construídas, culminando com uma leitura da manutenção e reprodução do tipo arquitetônico.

O **Capítulo 5** apresenta o recorte na escala intraurbana, que dialoga com a dimensão local. Apresentamos dois estudos de caso no âmbito do PMCMV, com o intuito de compreender as trajetórias familiares, lendo representações, formas de apropriações e percepções dos moradores em relação à cidade e ao entorno, ao bairro e à casa, modos de vida na esfera doméstica e no cotidiano. Passados alguns anos de implementação do programa, é possível ler as distintas práticas espaciais, as possibilidades de rearranjos e reestruturação do conjunto habitacional.

Nas **Considerações Finais**, afirmamos como a proposta da casa higiênica e econômica para a classe de menor renda, especialmente aquela isolada no lote, reproduziu-se ao longo do século XX e trouxe significados simbólicos que se reiteram na prática contemporânea de intervenção pública. Damos enfoque especial ao papel dos agentes, sobretudo o papel do Estado na reafirmação desse modelo, contradizendo todo um recente aparato jurídico e urbanístico formulado no período democrático que possibilitaria a formulação de políticas públicas urbanas e habitacionais mais includentes.





## PARTE I

---

POLÍTICA, PRODUÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DE UM TIPO URBANO E ARQUITETÔNICO PARA OS POBRES



## CAPÍTULO 1

### DISCURSOS, REPRESENTAÇÕES E PRÁTICAS FRENTE AO PROBLEMA DA HABITAÇÃO: ORIGENS DA TIPIFICAÇÃO DA HABITAÇÃO PARA OS POBRES NO BRASIL

"Quando os senhores expatriarem os operários para além dos muros, quando os senhores lhes derem um quintalzinho, certamente lhes será agradável cultivá-lo, aí regar as plantas, mas não é assim que eles renovarão suas ideias; é-lhes necessário o contato das belezas artísticas que lhes facilita essa criação incessante e sempre variada que faz a glória da indústria parisiense"<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Ex-cinzelador Tolain em protesto contra a "moral adocicada dos quintais operários" da periferia de Paris – Depoimentos de operários no inquérito francês, 1884. (F. LEVASSEUR, 1907, apud PERROT, 1988, p. 121).

Foto: Carpintéro, 1997.

## CAPÍTULO 1

---

### **Discursos, representações e práticas frente ao problema da habitação: origens da tipificação da habitação para os pobres no Brasil**

Partindo de um questionamento sobre a origem da tipificação da habitação para os pobres, especialmente aquela isolada no lote e produzida via iniciativas públicas de provimento habitacional, este capítulo procura revisitar os dispositivos iniciais sobre o tema, identificando instrumentos de regulação, discursos, representações e práticas que delinearam o habitar para os trabalhadores urbanos no Brasil, entre o final do século XIX e o início do século XX.

O debate higienista nesse período culminou na formulação de um enorme aparato regulador que, em um primeiro momento, apenas restringia e regulava o lugar dos pobres na cidade, mas, depois, viria a dar embasamento para a construção de um novo desenho para a casa do trabalhador. Esse novo programa propõe a repaginação do seu modo de vida e a introdução de valores condizentes com os interesses das classes dominantes, nomeadamente, os donos das fábricas. Nessa seara, sob argumentos econômicos e sociais, o espaço da casa deveria incorporar a disciplina da fábrica e os aspectos que contribuíssem para a moralização do trabalhador – centrados, sobretudo, em valores da família, da religião e da propriedade privada.

No debate sobre a arquitetura moderna, campo disciplinar que domina a redefinição desse novo desenho, o esforço se dá justamente na definição de um programa específico para a habitação mínima, na discussão sobre a seriação dos componentes e na redução dos custos da construção, enfocando tanto o empenho dos materiais e a redução de adornos como também a procura de terra barata para implantação em larga escala.

A proposta da casa higiênica e econômica para a classe de menor renda reproduziu-se ao longo do século XX e trouxe significados simbólicos que se reiteram na prática contemporânea de intervenção pública, impondo uma linguagem projetual que se assume e se concretiza, tanto no saber técnico que a reproduz

(arquitetos, engenheiros e gestores), quanto no imaginário da sociedade, que logo a identifica como um lugar específico onde vivem única e exclusivamente os pobres.

Estaria essa forma de produzir cidades, por meio da habitação, carregando pressupostos ideológicos do período higienista? Qual a herança desse capítulo da história da habitação no Brasil nos dias atuais? Como esses discursos e práticas permanecem em programas, projetos e cartilhas de especificações de projetos? Ao depararmos com a monotonia tipológica da casa isolada no lote, coberta pelo telhado de duas águas que se espacializa em larga escala nas precárias periferias urbanas, questionamo-nos sobre qual é, de fato, a sua origem.

Buscando responder a essas indagações, este capítulo apresenta um posicionamento, recorrendo a autores que identificaram como esse debate foi construído no início do século XX, especialmente dentro da medicina, do serviço social e também da engenharia e arquitetura, culminando em subsídios que respaldaram as ações de controle e higienização do espaço urbano por parte do poder público.

Na primeira parte do texto, expõem-se os dispositivos pioneiros que regulavam o uso e ocupação do espaço urbano nas cidades brasileiras, alimentados, claro, pelas referências implantadas em cidades europeias. Apresentam-se as primeiras aproximações e discursos sobre o lugar de morar da classe trabalhadora e como vão desencadear numa série de ações e normatizações sobre o urbano, culminando na elaboração de instrumentos reguladores, códigos sanitários e de posturas, especialmente para as maiores cidades no Brasil: Rio de Janeiro e São Paulo. Em um segundo momento, faz-se um apanhado sobre qual seria esse novo desenho para a habitação dos pobres urbanos, de modo a responder aos anseios da sociedade burguesa quanto à ordem, moral, limpeza e higiene. A casa, nesse contexto, deveria ser compreendida como um espaço pedagógico e de formação do trabalhador e da família (CORREIA, 2004).

O texto elenca algumas teses sobre habitação mínima e higiênica defendidas pelos engenheiros-arquitetos presentes no 1º Congresso de Habitação em São Paulo, em 1931, e, depois, faz uma abordagem sobre os princípios da arquitetura e urbanismo modernos, de forma a enquadrar o que veremos no capítulo 2, ou seja, a construção

do tipo conjunto habitacional promovido pelo Estado brasileiro, especialmente a partir da segunda metade do século XX.

Espera-se com este capítulo iniciar uma análise sobre a origem desse tipo arquitetônico, bem como um questionamento sobre os primeiros dispositivos construídos particularmente entre o final do século XIX e início do século XX, de modo a compreender de que maneira contribuíram para a formatação da casa dos pobres nas cidades brasileiras e quão presentes estão os seus discursos nos programas habitacionais em curso.

### **1.1 O lugar dos pobres no final do século XIX e início do século XX: as favelas, os cortiços e a casa de cômodos**

O problema da habitação no Brasil nasce com o processo de urbanização no País, e isso não é fato recente. O final do século XIX e as primeiras décadas do século XX, sobretudo nas cidades de São Paulo e Rio de Janeiro, são marcados pelo início, no território urbano, das grandes transformações decorrentes do incremento populacional. Alguns fatores contribuíram para isso, como o emergente processo de industrialização, a crise da agricultura no campo, a abolição da escravatura em 1888, a migração campo–cidade, fazendo com que grande parte da população buscasse nos centros urbanos melhores condições de vida.

A questão urbana surge quando começam a aparecer nas cidades as atividades urbanas ligadas às agrícolas, "se a sede da produção agroexportadora era necessariamente o campo, o controle de sua comercialização, entretanto, se dava essencialmente nas cidades" (FERREIRA, 2005, p. 4). As cidades passam a ser o lugar do negócio, do comércio, atraindo não só a população que vinha do campo, ex-escravos, mas também um grande número de imigrantes<sup>2</sup>. Em São Paulo, por exemplo, em meados da década de 1880/1890, intensificam-se as atividades urbanas associadas ao complexo cafeeiro. Em 1872, a cidade tinha apenas 26 mil habitantes, passando a 240 mil em 1900 e a 460 mil em 1913. Em um período de apenas dez anos (entre 1890 e 1900), a população praticamente quadruplica! Na

---

<sup>2</sup> Segundo Ferreira (2005), entre 1850 e 1859, cerca de 110 mil imigrantes chegaram ao Brasil; até 1940, esse número teria somado 5 milhões.

capital federal, em 1870, o Rio de Janeiro tinha uma população de 235 mil habitantes, passando para 805 mil em 1906.

Sem condições de adquirir um imóvel na cidade, essa população ou se acomodava de forma precária nos cômodos de aluguel, próximos aos centros de negócios, ou se ajustavam à custa da irregularidade e informalidade, autoconstruindo a sua moradia em terrenos alheios.

Isso se deve, em muito, à tradição civilista no ordenamento jurídico brasileiro que vem sendo construído desde sua primeira Constituição, a Constituição Monárquica de 1824, quando assegurou, em toda a sua plenitude, o direito de propriedade. Posteriormente, a Lei de Terras nº 601, de 1850, passa a ser um marco regulatório pioneiro na absolutização da propriedade privada, restringindo e regulando o acesso à terra, que só se faz possível (e legítimo) mediante um valor monetário, dificultando, obviamente, o acesso àqueles de menor posse: os pobres recém-chegados do campo, os imigrantes. Apesar de o direito de propriedade ter sido definido pela Constituição de 1824, é com a Lei de Terras que a terra assume *status* de mercadoria.

João Sette Whitaker Ferreira relata a história da propriedade urbana no Brasil e considera que o acesso a ela "está no cerne da desigualdade socioespacial". Segundo o autor, a Lei de Terras coibiu "a pequena produção de subsistência, dificultando o acesso à terra pelos pequenos produtores, inclusive imigrantes, e forçando seu assalariamento nas pequenas plantações". Essa restrição vai contribuir para implantação do trabalho assalariado no País. Ainda conforme o autor, "a Lei de Terras serviu para transferir o indicativo do poder e riqueza, a das elites de então: sua hegemonia não era mais medida pelo número de escravos, mas pela terra que possuía, agora convertida em mercadoria" (FERREIRA, 2005, p. 3).

Nesse mesmo alinhamento, Raquel Rolnik complementa:

"Foram duas as implicações imediatas dessa mudança: a absolutização da propriedade, ou seja, o reconhecimento do direito de acesso se desvincula da condição efetiva da ocupação, e a monetarização, o que significa que a terra passou a adquirir plenamente o estatuto de mercadoria" (ROLNIK, 1997, p. 23).



O Código Civil de 1916 reitera o que já determinava a Lei de 1850, quando mais uma vez condiciona o acesso à terra mediante pagamento em espécie, contribuindo para consolidar a base conservadora e patrimonialista do Direito Civil<sup>3</sup>, ancorada no direito individual e absoluto da propriedade. Conforme Ermínia Maricato, "Em 1916 o Código Civil proíbe aquilo que praticamente já estava proibido desde 1850: a apropriação privada de terras que não fosse por meio de compra" (MARICATO, 2000, p. 152).

Sem a perspectiva de ter acesso à terra por vias e processos legais de compra, as soluções de habitação para grande parte dos trabalhadores e das famílias advindas do campo nesse período passam a ser as casas de cômodos, os quartos de aluguel ou os "cortiços"<sup>4</sup>. Tipo de habitação precária ou formas de ajustamento no espaço urbano da jovem República, essas soluções se consolidavam como opção de habitação barata nas cidades.

Com recortes temporais diferentes<sup>5</sup>, Nestor Goulart Reis (2001) e Suzana Pasternak (1997) mostram a evolução das formas históricas de habitação popular nas metrópoles brasileiras: as favelas, os cortiços<sup>6</sup> e a habitação precária na periferia. Conforme os autores, as primeiras manifestações de carência habitacional remontam à segunda metade do século XIX e se estende até os anos 1930. Esses fenômenos "correspondem às épocas do início de urbanização e industrialização, das grandes transformações econômicas, políticas e culturais em geral" (PASTERNAK, 1997, p. 5).

Apesar de as primeiras reflexões, medidas administrativas e compilação de dados<sup>7</sup> sobre as favelas surgirem a partir da década de 1930, o primeiro registro dessa forma particular de ocupação do solo urbano já se dera em 1897, com o Morro da

<sup>3</sup> Ainda hoje essas heranças são territórios de disputa no campo do Direito, que se divide entre o Direito Urbanístico e o Direito Civilista, tendo de um lado a função social da propriedade e de outro o direito absoluto, carregando uma herança patrimonialista.

<sup>4</sup> Conforme Bonduki (1994, p. 99), sendo caracterizado por "pequenas moradias de locação, precárias nas suas condições habitacionais e de área reduzida".

<sup>5</sup> Reis com um recorte entre 1880 e 1920, e Pasternak (1997) sobretudo a partir dos anos 1970.

<sup>6</sup> Conforme Nestor Goulart Reis (2001, p. 31), a tipologia cortiço variava em: cortiços casarões – "sobrados ou casarões, deteriorados, adaptados para habitações coletivas em meia água"; cortiços em meia-água – adaptados nos fundos dos terrenos das áreas centrais; cortiços em vielas ou "avenidas" – conjunto de pequenas habitações no interior dos lotes voltados para uma viela particular.

<sup>7</sup> Conforme Valladares (2005), alcançadas pelos recenseamentos de 1948 e 1950, passaram então a fazer parte da estatística.

Providência, ou, como ficou conhecido posteriormente, Morro da Favela, que entrou para a história por sua relação com Canudos<sup>8</sup>.

Segundo Valladares (2005, p. 26):

"pouco a pouco, passou a estender essa denominação a qualquer conjunto de barracos aglomerados sem traçado de ruas, tampouco serviços públicos, sobre terrenos públicos e privados invadidos [...] Surge, assim, uma categoria nova para designar um hábitat pobre, de ocupação ilegal e irregular, sem respeito às normas e geralmente nas encostas".

Na década de 1920, quando o nome favela vira substantivo para essa forma de ocupação, o Rio de Janeiro já contava com mais de 100 mil pessoas morando em favelas e, em 1940, a cidade já contava com 105 núcleos de favela.

Desmitificando o "mito de origem" da favela, a autora relata que outras áreas já datavam de anos anteriores ao Morro da Providência e Morro de Santo Antônio, que é contemporâneo ao primeiro, de 1898<sup>9</sup>. Anterior a eles, já existiam Mangueira, Quinta do Caju e Serra Morena. A ocupação de Serra Morena, por exemplo, data de 1881, realizada por imigrantes (portugueses, espanhóis e italianos), diferentemente dos Morros da Providência e Santo Antônio. A autora argumenta ainda que, antes da favela, como tipo pioneiro do habitat do pobre na cidade do Rio de Janeiro, os primeiros olhares sobre o lugar da pobreza no Brasil, e também na cidade do Rio de Janeiro, se voltavam para os cortiços, onde já moravam cerca de 100 mil habitantes, em 1890.

O cortiço seria, então, o "germe" da favela carioca. O histórico cortiço Cabeça de Porco<sup>10</sup> (figura 4), por exemplo, já existia no final do século XIX, tendo sido destruído em 1893. A esse respeito, Lilian Fessler Vaz faz uma relação entre as demolições dos cortiços em áreas centrais e as habitações que surgiram no Morro da Providência (figuras 6 e 7) posteriormente, em 1897. Segundo a autora, eis o que seria a favela: "a pobreza originalmente concentrada no centro da cidade, em cortiços e outras

<sup>8</sup> De acordo com Laura Bueno (2000), em 1897, os soldados que voltavam da guerra de Canudos receberam permissão para ocupar, provisoriamente, o Morro da Providência, até que o governo tomasse uma posição. O Morro da Providência passou a receber o nome de Morro da *Favela*, em referência a um arbusto abundante no sertão de Canudos, região de Monte Santo, Estado da Bahia.

<sup>9</sup> Em 1901, o Morro Santo Antônio já contava com 623 habitantes morando em 150 casas.

<sup>10</sup> Não apenas esse, mas inúmeros cortiços foram eliminados do centro da cidade em prol das reformas urbanas do início do século passado, como veremos adiante.

modalidades de habitações coletivas, prolongava-se agora, morro acima, ameaçando o restante da cidade" (VAZ, 2002, p. 36).



**Figura 4:** Cortiço Cabeça de Porco, instalado nos fundos da Rua do Senado, Rio de Janeiro, destruído em 1893.

Fonte: Reis, 2001.



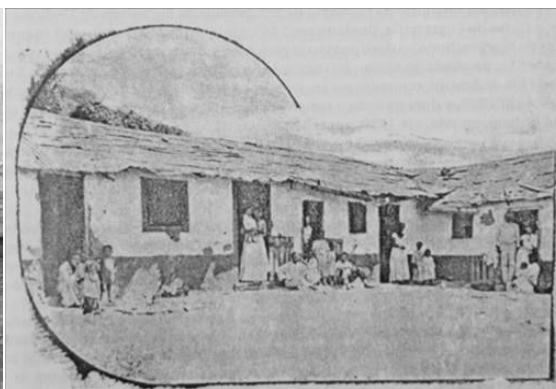
**Figura 5:** Cortiço na Rua dos Inválidos, Rio de Janeiro.

Fonte: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro /UFRJ/PROURB/LAURD, s.d.



**Figura 6:** Morro da Providência, Morro da Favella, década de 1920.

Fonte: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro /UFRJ/PROURB/LAURD, s.d.



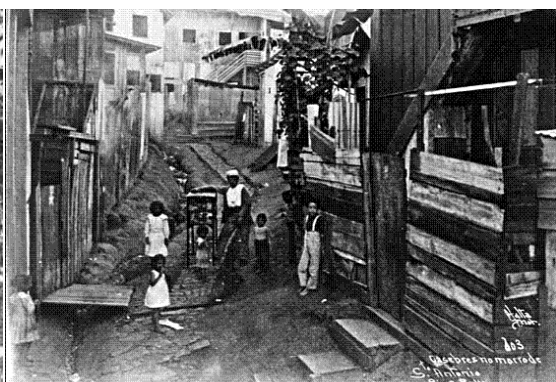
**Figura 7:** Morro da Favella, Rio de Janeiro, 1906.

Fonte: Acervo Fundação Biblioteca Nacional, apud Valladares, 2005.



**Figura 8:** Favela da Rocinha, em 1934.

Fonte: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro /UFRJ/PROURB/LAURD, s.d.



**Figura 9:** Morro de Santo Antônio, 1898.

Fonte: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro /UFRJ/PROURB/LAURD, s.d.

Sobre a "geografia particular" e condições das moradias do Morro da Favela, o engenheiro civil Everaldo Backheuser<sup>11</sup>, contratado em 1906 para fazer um relatório técnico sobre a situação das habitações populares, assim o descrevia:

"O Morro da Favella é íngreme e escarpado; as suas encostas são em ribanceiras, marchetam-se, porém, de pequenos casebres sem hygiene, sem luz, sem nada [...] Imagine-se, de facto, casas (!) tão altas como um homem, de chão batido, tendo para paredes trançados de ripas, tomadas as malhas com porções de barro a sopapo, latas de kerosene abertas e justapondo-se, taboas de caixões; tendo para telhado essa mesma mixtura de materiaes presos á ossatura da coberta por blocos de pedras, de modo a que os ventos não as descubram; divisões internas mal acabadas, como que paradas a meio com o proposito unico de subdividir o solo para auferir proventos maiores. É isto pallida idea do que sejam estas furnas onde, ao mais completo desprendimento por comesinhas noções de asseio, se allia uma falta de água, quasi absoluta, mesmo para beber e cosinhar"<sup>12</sup> (BACKHEUSER, 1906, p. 111 apud VALLADARES, 2005, p. 37-38).

Os primeiros escritos sobre favela, cortiços e casas de cômodos viriam inicialmente dos médicos, jornalistas e engenheiros<sup>13</sup>. Por mais precários que fossem, descritos pelo olhar técnico, eram uma alternativa barata de viver no centro urbano, além de ser uma "solução orçamentária", uma vez que eram construídos com os recursos e esforços próprios dos moradores em lotes ocupados informalmente. Do ponto de vista da localização na cidade, a família se instala nas proximidades dos postos de trabalho, o que reduziria os gastos com transporte e deslocamentos.

---

<sup>11</sup> Everaldo Backheuser foi o engenheiro civil responsável por elaborar um parecer sobre o problema das habitações dos pobres nesse período, incluindo cortiços, casas de cômodos, estalagens. O relatório trazia ainda uma série de recomendações sobre o novo espaço de morar para a classe trabalhadora, como veremos adiante. A favela bem como essas outras formas de moradia popular integrariam as chamadas "habitações anti-higiênicas". O relatório dessa pesquisa se encontra na Biblioteca Nacional, no Rio de Janeiro. A respeito ver: Backheuser, Everaldo. "Habitações populares. In: Relatório apresentado ao Exm<sup>o</sup>. Sr. Dr. J. J. Seabra, ministro da Justiça e Negócios Interiores. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1906.

<sup>12</sup> Os trechos dessa citação histórica e das demais citadas no capítulo foram mantidos conforme grafia original.

<sup>13</sup> Posteriormente novas áreas de conhecimento passam a olhar para esses locais, em especial assistentes sociais, arquitetos e urbanistas. O universo da favela nesse período também foi registrado na música, estando presente nos sambas e nas artes plásticas, com destaque para as obras de Tarsila do Amaral que, na década de 1930, procurava destacar o cotidiano um tanto romantizado do sertão e dos morros cariocas.

Esse processo é semelhante ao que ocorrera nas cidades europeias tempos antes. Em Londres, Engels já anunciava as condições de moradia da classe operária inglesa<sup>14</sup>, descrevendo-a da seguinte forma:

"[...] massas de casas de três a quatro andares, construídas sem planejamento, em ruas estreitas, sinuosas e sujas, abrigam parte da população operária. Nas ruas a animação é intensa, um mercado de legumes e frutas de má qualidade se espalha, reduzindo o espaço para os passantes. O cheiro é nauseante. A cena torna-se mais espantosa no interior das moradias, nos pátios e ruelas transversais [...]" (ENGELS, 2008, p. 39).

A crise habitacional decorrente do intenso crescimento urbano vai abrir frentes de investigação nos anos seguintes. François Béguin (1991) relata como a leitura sobre o habitat do pobre aparece na esfera da administração pública inglesa, entre os anos de 1840 e 1845. Segundo o autor, não só o relacionavam a doença, delinquência e precariedade de infraestrutura, mas também procuravam tratar de uma série de componentes que diziam respeito ao espaço de morar. Isso se dava tanto na capital londrina como em Paris, atribuindo-se aos cortiços e à densidade populacional a causa das epidemias e doenças.

A situação da moradia dos pobres, primeiro na Europa, depois no Brasil, teve como consequência as primeiras ações de higienização, atos normatizadores e medidas administrativas, que passaram a encarar a moradia como um problema. No caso brasileiro, não seria condizente com as aspirações da modernidade e consolidação da recente República, entendendo a favela como um território pertencente a um "mundo antigo, bárbaro", do qual era "preciso distanciar-se para alcançar a civilização" (VALLADARES, 2005, p. 32), como veremos a seguir.

## **1.2 A habitação operária e a construção dos dispositivos pioneiros de regulação do espaço urbano: as inspeções sanitárias, os códigos, os planos**

É pelo viés do higienismo que se inicia o debate sobre as aglomerações nos centros urbanos e, com isso, os primeiros escritos, discursos e frentes de limpeza, inspeção e intervenção. Acreditava-se que os problemas urbanos eram decorrentes do

<sup>14</sup> A capital inglesa já contava, em 1700, com 1 milhão de habitantes e, em 1841, com 2.235.000.

adensamento e das péssimas condições de alojamento, e isso influenciava diretamente a qualidade de vida e saúde dos habitantes.

O processo de urbanização na Europa, ainda no final do século XVIII, fez crescer as preocupações com os danos do "ar mefítico" e os benefícios do "ar puro". O engenheiro inglês Edwin Chadwick foi o coordenador de uma equipe de médicos que vislumbravam analisar o surto epidêmico nos países europeus e identificar as possíveis soluções para o seu combate. A pesquisa demonstrou "a relação entre a sujeira e a doença, entre a promiscuidade e os comportamentos indesejáveis para a sociedade do trabalho"<sup>15</sup> (BRESCIANI, 1988, apud CARPINTÉRO, 1997, p. 31). Eram frequentes as associações do cortiço e densidade habitacional às doenças e surtos epidêmicos.

O surto de cólera que atingiu a capital francesa, em 1832, desencadeou na elaboração de um dos primeiros inquéritos urbanos para tratar das condições de vida dos operários, composto por uma equipe de comissários da polícia, farmacêuticos, médicos, o que culminou na criação da primeira Legislação Sanitária, ainda em 1850 (PERROT, 1988, p. 109)<sup>16</sup>. Na Inglaterra, da mesma forma, a questão sanitária trouxe todo um rearranjo das estruturas institucionais e medidas voltadas para a higiene, culminando, em 1840, na vacinação pública e na divulgação do relatório apresentado por Chadwick, que tratava das condições das classes trabalhadoras inglesas, e, em 1848, na aprovação do primeiro dispositivo legal, a Lei *Public Health Act* (CARPINTÉRO, 1997, p. 31), introduzindo o controle público e as inspeções sanitárias.

A partir do problema sanitário, as legislações passaram a abordar as questões da ordem urbana<sup>17</sup>, trazendo as premissas do zoneamento, dos códigos de obras e edificações: localização dos serviços sanitários, remoção dos focos de danos higiênicos, regulamentação dos matadouros, deliberação e exigências sobre esgoto

---

<sup>15</sup> Bresciani, Maria Stella Martins. "A questão urbana, cidades, técnica e política", 1988, mimeo.

<sup>16</sup> Em 1842, definiu-se uma comissão para estudar as acomodações operárias em Lille. Em 1845, foram escritos os *Annales de la Charité*, tratando das condições de saneamento nos bairros. A Lei Sanitária de 1850 disciplinava as características dos alojamentos, vinculando as causas da insalubridade ao proprietário, implicando em indenizações (BENEVOLO, 1994).

<sup>17</sup> Segundo Benevolo (1994), são "as origens da urbanística moderna".

doméstico, regulamentação sobre casas de aluguel, aspectos sobre ventilação e asseio.

Assim como na Europa, no Brasil, entre o final do século XIX e princípio do século XX, as primeiras medidas de higienização da cidade e os primeiros dispositivos criados para regular a habitação do morador pobre aparecem em decorrência da intensificação do processo de urbanização, do confinamento das moradias populares e dos fortes surtos epidêmicos consequentes<sup>18</sup>. Datam desse período, por exemplo, a febre amarela em Santos, no ano de 1892, a cólera e a varíola nos bairros fabris do Brás, em 1895, e no Belenzinho, em 1908, e, em 1914, a epidemia de tifo em todos os bairros da capital paulista (PAOLI, 1991). A capital federal Rio de Janeiro, nos anos 1920, já promove uma ampla campanha contra a "lepra da estheria".

Não faltaram argumentos, relatórios técnicos (médicos, a princípio) e matérias divulgadas na imprensa associando os surtos epidêmicos às condições do adensamento populacional e às péssimas condições de higiene das habitações populares (cortiços, casas de cômodos e estalagens). As condições do meio passam a ser causa e efeito dos males da cidade e para os ditos problemas urbanos.

Valladares (2005, p. 35) comenta que, apesar de a associação do contágio à casa do pobre e à favela ser ainda tímida no início do século XX, ela já aparece em alguns relatos de observadores e caricaturas da época, intensificando-se nos anos seguintes, quando a favela se apresenta como "um problema a ser resolvido". A caricatura a seguir (figura 10), publicada por revista da época e destacada na obra da autora, ilustra o Morro da Favela, que, já no seu nascedouro, carregava uma leitura preconceituosa, representada "pela cabeça de um homem, mal-encarado, com aspecto de malfeitor. A sugestão da imagem é serem os habitantes da favela como piolhos que **precisam ser extirpados**" (2005, p. 28, grifo acrescentado). Essa ação se daria, não por acaso, pelas mãos do médico sanitarista Oswaldo Cruz, que, em uma mão, carrega um pente onde se lê "Delegacia de Hygiene", instrumento da limpeza urbana.

---

<sup>18</sup> Isso vai culminar em medidas preventivas, como a vacinação obrigatória, em 1904.



**Figura 10:** Caricatura sobre a intervenção no Morro da Favela.

Fonte: Valladares, 2005.

Nesse ensejo, era comum a associação da casa do pobre aos maus hábitos, à falta de asseio ou moral, indigna para a família; era vista, ainda, como lugar de desordem, antro da vagabundagem e sinônimo da proliferação de doenças e surtos epidêmicos, como uma "patologia social", sem, contudo, jamais questionar a sua causa.

Referindo-se ao cortiço, Valladares comenta que, sendo esse espaço propagador de doenças e vícios, "era denunciado e condenado através do discurso médico e higienista, levando à adoção de medidas administrativas pelos governos das cidades" (VALLADARES, 2005, p. 23). Veja, a exemplo, o boletim médico sobre a casa insalubre, descrito por Plácido Barbosa:

"A casa, e principalmente a casa insalubre, é uma causa não específica da tuberculose: ela acumula, conserva e facilita o contágio e, quando insalubre, favorece os efeitos do contágio pela ação deprimente da saúde e, portanto, deprime as forças defensivas do organismo contra a infecção [...] A tuberculose é quase inteiramente uma **doença da domesticidade**, cuja transmissão é favorecida ao máximo e torna-se inevitável nos quartos habitados de ventilação deficiente" (BARBOSA, Plácido, 1927, apud CARPINTÉRO, 1997, p. 57, grifo acrescentado).

Importante destacar que a moradia do trabalhador urbano, tanto no Brasil quanto no contexto europeu, só passa a fazer parte das intervenções públicas quando começa a incomodar a classe dominante. Analisando a situação da moradia operária em Paris, no século XIX, Michelle Perrot (1988, p. 102) comenta que a



"campanha contra os cortiços, vigorosa principalmente no último terço do século XIX, não é de origem operária".

Em São Paulo, na sessão inaugural do 1º Congresso de Habitação, cujo objetivo foi debater a habitação econômica, o engenheiro civil Henrique Doria mencionou que "as classe sociaes tornam-se solidárias, no ponto de vista physico, pelas epidemias que partindo das habitações pobres dos 'cortiços' e porões insalubres, se extendem, tambem, pelas vivendas confortáveis dos ricos" (ANNAES DO 1º CONGRESSO DE HABITAÇÃO, 1931, p. 52), ou seja, "o problema da «nossa casa» não é só de importância para os menos favorecidos da fortuna. Também o é para os proletários de gravata" (ANNAES DO 1º CONGRESSO DE HABITAÇÃO, 1931, p. 22).

Isso vai culminar em uma série de medidas de limpeza urbana, de modo a "sanear a cidade" e tudo o que poderia prejudicar o bem-estar da população, independentemente da classe social – o que se deu, em um primeiro momento, através do controle sanitário, por meio da inspeção e desinfecção das residências<sup>19</sup>. Posteriormente se destaca a emergente legislação e códigos de posturas que regulavam o uso do espaço urbano e das edificações e também as ações de cunho de remodelação urbanística, através dos planos de embelezamento e melhoramento da cidade (ROLNIK, 1997; VILLAÇA, 1999).

A respeito de São Paulo, Paoli comenta que "logo se organizou uma polícia sanitária que, apoiada em um discurso médico, culpava os hábitos pouco asseados das habitações coletivas" (1991, p. 34). Nabil Bonduki destaca que as moradias eram associadas às causas das doenças e que deviam ser "extirpadas" através das regulamentações do espaço urbano, pois, conforme o autor, "o problema da habitação foi enfrentado pelo autoritarismo sanitário basicamente como uma questão de higiene, na perspectiva de difundir padrões de comportamento, de asseio e de hábitos cotidianos" (2004, p. 43).

A questão sanitária, expressa nas medidas administrativas, passa a ser prioritária, tornando-se instrumento de controle do modo de morar e do comportamento dos

---

<sup>19</sup> Por vezes se davam através da ação da polícia. Data desse período também a Criação da Diretoria de Higiene (BONDUKI, 2004, p. 43).

moradores, de forma a conter, disciplinar, sanear, alterar os hábitos e, quando possível, eliminar o lugar dos pobres das áreas urbanas<sup>20</sup>.

Em São Paulo, aprovou-se o Código de Posturas do Município, em 6 de outubro de 1886, pioneiro na compilação de diretrizes urbanísticas para a cidade. O Padrão Municipal do Município menciona, em seu Título 6, que trata de cortiços, casas operárias e cubículos, que "a construção destas casas, quer ao longo das ruas, praças, etc., quer dentro de terrenos particulares, é inteiramente proibida no perímetro do comércio" (SÃO PAULO, 1886).

Identifica-se, nos textos legais do final do século XIX, uma clara associação entre as formas de habitação coletiva e a falta de higiene, entre a salubridade e os riscos para a saúde pública. A solução legal era impedir que esse tipo de moradia ocupasse lugar nas áreas nobres da cidade. Era necessário limpar toda a sujeira da cidade, acabar com tudo que pudesse "ameaçar" o bem-estar da população.

Em 1894, em razão da grande incidência de epidemias, aprova-se o primeiro Código Sanitário do Estado de São Paulo, que vai ser base da redação de diversos Códigos de Edificações no País. Associa-se ali a edificação com grande quantidade de moradores ao risco sanitário e aponta, no artigo 104, que "todos os edifícios destinados a conter permanentemente grande número de habitantes deverão ser construídos fora da aglomeração urbana", onde também deverão ser construídas as vilas operárias (SÃO PAULO, 1894, art. 141).

Fazendo referência a um decreto de 1878 da Câmara do Rio de Janeiro, que já trazia deliberações sobre a construção de cortiços no centro, Villaça comenta que "eram frequentes as leis que proibiam cortiços ou vilas operárias apenas em algumas partes da cidade [...] Tais dispositivos já representavam os rudimentos de um zoneamento" (1999, p. 177).

Conforme Nilson do Rosário Costa, o Código de Posturas da cidade do Rio de Janeiro, criado por Pereira Passos (1902-1906), trazia os seguintes dispositivos:

---

<sup>20</sup> Referindo-se à remoção dos cortiços das áreas centrais da cidade do Rio de Janeiro, Valladares (2005) comenta que se desencadeou uma "guerra", levando à destruição do mais importante deles, o Cabeça de Porco.

"proibido que os bandos de vacas percorressem as ruas da cidade, proibido o comércio de bilhetes de loteria; assinado o novo regulamento infrações de posturas e leis municipais; regulada a construção e consertos de prédios; proibido que os mendigos perambularem pela cidade; criado o serviço de turnos que percorriam as ruas da cidade acompanhados de um ou mais carroções de limpeza pública. Institucionaliza-se as visitas domiciliares a todas as habitações, que removiam tudo que fosse encontrado no seu interior julgado prejudicial à saúde para os carroções da limpeza pública" (COSTA, 1984, apud CARPINTÉRO, 1997, p. 55).

Datam desse período as primeiras referências legais sobre os cortiços (VALLADARES, 2005; ROLNIK, 1997). O mesmo código de posturas de Pereira Passos definia cortiços como:

"habitação colectiva, geralmente constituída por pequenos quartos de madeira ou construção ligeira, algumas vezes installados nos fundos dos prédios e outras vezes uns sobre os outros; com varandas e escadas de difícil acesso; sem cozinha, existindo ou não pequeno pateo, área ou corredor, com aparelho sanitário e lavanderia comum. Também se considera cortiço um prédio de construção antiga, onde clandestinamente são construídas divisões de madeira (construção proibida pela Prefeitura), formando quartos ou cubículos, sem mobília, que muitas vezes se estendem aos sótãos, forros, cozinhas, despensas, banheiros, etc e habitados geralmente por individuos de classe pobre" (BACKHEUSER, 1906, p. 105-106, apud VALLADARES, 2005, p. 24).

Ao examinar a formação do espaço operário na cidade de São Paulo, Paoli comenta a mentalidade hierarquizada da sociedade brasileira pré-industrial e as estratégias de usar a topografia para delimitar e ordenar a cidade de acordo com os rendimentos e posição social dos moradores. Conforme a autora, "separar-se da vida proletária que se formava era essencial. Como não sabia lidar com ela, a vontade de se diferenciar expressou-se, antes de mais nada, no aproveitamento topográfico da cidade para delimitar os espaços sociais e diferenciar, ordenadamente, as classes sociais" (PAOLI, 1991, p. 28).

A necessidade da separação entre as classes é histórica. Os dispositivos legais nessa altura já apresentavam diretrizes de segregação territorial e de controle sobre a cidade. Rolnik, discorrendo sobre a virada demográfica que a cidade de São Paulo passou em decorrência da abolição da escravatura e do *boom* cafeeiro, destaca que "a emergência da segregação como elemento estruturador da cidade foi uma das principais mudanças que ocorreram nesse período. A partir daí, a segregação

urbana seria determinante para a fixação de valores no mercado imobiliário e para a expressão política da disputa do espaço pelos grupos sociais" (ROLNIK, 1997, p. 28).

A incorporação do planejamento como instrumento de resolução dos problemas não significava apenas a demolição de cortiços e casas de cômodos, mas era também uma forma de "permitir um controle sobre a expansão e distribuição da população, acompanhado de uma projeção futura da cidade" (CARPINTÉRO, 1997, p. 80).

A definição do zoneamento vai delinear um importante papel, pois, "além de permitir um controle espacial, permite também um controle social, na medida em que ele procura definir o lugar que cada indivíduo deverá ocupar na cidade" (CARPINTÉRO, 1997, p. 90), conforme imagens a seguir (figuras 11 e 12):



**Figura 11:** Definição dos setores da cidade a partir da proposta do Zoneamento.

Fonte: Melo (1929) apud Carpintéro (1997, p. 91).



**Figura 12:** Personagens pobres do início do século XX, Rio de Janeiro.

Fonte: Acervo Brito e Cunha, "Para todos" (1931), apud Valladares (2005, p. 25).

Dessa forma, o problema da habitação no Brasil nasce junto aos primeiros indícios de segregação espacial e também aos primeiros ensaios sobre uma nova roupagem da moradia para o pobre. Reforça-se esse enfoque no início do século XX, quando

se difunde a ideia de que só a ciência e a técnica<sup>21</sup> podem resolver os problemas urbanos, colocando-se a serviço da racionalidade, da ordem e da saúde da população, através dos planos de melhoramentos e de embelezamento.

Em Paris, a situação urbana em meados do século XVIII vai desencadear projetos de modernização da cidade<sup>22</sup>, apoiados nas ideias de Georges-Eugène Haussmann, largamente conhecido por Barão Haussmann, entendido por Choay (2005) como o maior expoente do urbanismo regulador, que se propôs a adaptar as cidades às novas exigências da sociedade industrial e capitalista, rompendo com as tradições da cidade medieval e barroca. Associando ações de limpeza, higiene e grandes obras de embelezamento<sup>23</sup>, em Paris, a haussmanização da cidade se deu a partir da "operação conjunta de política e higiene que consiste em desafogar o centro da capital pelo duplo movimento das aberturas de vias de circulação e alta dos aluguéis, gerado pelas demolições" (PERROT, 1988, p. 119).

Essas influências haussmanianas foram incorporadas no pensamento sobre o urbano no Brasil<sup>24</sup>. A cidade do Rio de Janeiro, sob a direção do então prefeito Pereira Passos<sup>25</sup>, passa por uma grande reforma urbana, tendo como objetivos a remodelação e ações de melhoramentos, promovendo, sobretudo, a limpeza da população pobre, de forma a "sanear e civilizar a cidade, erradicando um sem-número de habitações populares" (VALLADARES, 2005).

Segundo Benchimol (1992, p. 228):

"O termo 'embelezar' tem enorme ressonância no discurso propagandístico da época. Designa, mais do que a imposição de novos valores estéticos, a criação de uma nova fisionomia arquitetônica para a cidade. Encobre, por assim dizer, múltiplas

<sup>21</sup> Até o Renascimento, as aglomerações, as cidades, eram diretamente produzidas pelos habitantes, era regulada por discursos jurídicos, econômicos, políticos e religiosos. Com a Revolução Industrial, nasce uma nova prática de organização do espaço urbano, apoiada sobretudo no discurso técnico e científico: o urbanismo (CHOAY, 2005).

<sup>22</sup> Além dos primeiros dispositivos legais, como vimos.

<sup>23</sup> As ideias do urbanismo regulador podem ser encontradas no Plano Cerdá, de 1859, proposto para Barcelona (CHOAY, 2005). Haussmann reorganiza e adapta a cidade existente através de eixos viários unindo pontos da estrutura urbana. Por seu lado, Cerdá, em Barcelona, organiza a expansão do crescimento através de uma grelha octogonal, com quarteirões de 113 metros e vias de 20 metros de perfil (LAMAS, 2011).

<sup>24</sup> O que ocorre não só na França e no Brasil, mas também em outros países. Nos Estados Unidos, o Housing Act de 1949 promoveu a remodelação e a demolição de cortiços, ficando conhecido como "programa de remoção dos negros", forçando a mudanças das moradias para áreas onde já se concentravam minorias (MARCUSE, 2004).

<sup>25</sup> Segundo Valladares (2005), o prefeito passou a ser conhecido como o *Haussmann tropical*.

'estratégias'. A erradicação da população trabalhadora que residia na área central; [...] a mudança de função do centro, atendendo – num plano mais imediato – aos interesses especulativos que cobiçavam essa área altamente valorizada e – num plano mais geral – às exigências da acumulação e circulação de capital comercial e financeiro; razões ideológicas ligadas ao 'desfrute' das camadas privilegiadas; razões políticas decorrentes de exigências específicas do Estado republicano em relação àquela cidade que era a sede do poder político nacional"<sup>26</sup> (BENCHIMOL, 1992, p. 228 apud VILLAÇA, 1999, p. 193).

As medidas conciliavam não só embelezamento, mas, sobretudo, a demolição de cortiços, casas de cômodo, estalagens, e eram recorrentemente divulgadas nos meios de comunicação à época (figuras 13 e 14). Lilian Fessler Vaz comenta que "muito mais do que higienizar, a necessidade de controlar e adequar a cidade às novas exigências econômicas e sociais impunha a criação de uma nova capital federal, incompatível com a forma e a estrutura urbana coloniais" (VAZ, 2002, p. 51).



**Figura 13:** Jornal de divulgação das obras de Pereira Passos no Rio de Janeiro, 1903.

Fonte: Acervo da autora (pesquisa pessoal em meios digitais, 2012).



**Figura 14:** Caricatura de Haussmann, Paris 1870-1871.

Fonte: Acervo da autora (pesquisa pessoal em meios digitais, 2012).

Referindo-se aos planos de embelezamento e melhoramentos urbanos, Villaça comenta que, "herdeiros da forma urbana monumental que exaltava a burguesia e que destruiu a forma urbana medieval (e colonial no caso do Brasil) " têm como referência o "urbanismo de Versalhes, de Washington, de Haussmann e de Pereira

<sup>26</sup> A respeito ver: BENCHIMOL, Jaime L. Pereira Passos: um Haussmann tropical. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura, Turismo e Esportes, Departamento Geral de Documentação e Informação Cultural, 1992.

Passos". No caso brasileiro, "fica claro que os planos não seriam elaborados para serem executados nem para resolver os grandes problemas das massas populares urbanas. Sem dúvida eram elaborados para atender aos interesses dominantes urbanos" (1999, p. 203).

À essa nova ordem, embasada na necessidade de racionalização e regulação do espaço urbano, a favela e a habitação precária se contrapunham, sendo a sua extinção um caminho natural. Sob o argumento da higiene e renovação, não faltaram medidas de regulação e normatização do espaço urbano, de aeração do centro, com ampliações de vias, abertura de novas avenidas, demolição de habitações populares, incluindo também uma série de medidas sobre o lote urbano, como a introdução de recuos laterais, frontais, aberturas de janelas, pé direito mínimo, dentre outros.

Se, por um lado, os dispositivos proibiam os cortiços, as casas de cômodos, os mocambos e a estalagem, quando muitos foram interditados, demolidos e extintos da área central das grandes cidades, por outro, iniciava-se um debate sobre a casa do trabalhador, que passaria a ser tanto o ambiente formador da moral da família, longe dos vícios e promiscuidade dos cortiços, como também ambiente controlador, uma vez que seu redesenho implicaria a adoção de normas de higiene e disciplina, padronizando hábitos e costumes.

### **1.3 A casa higiênica como mecanismo de controle e mudança de hábitos do trabalhador**

Posteriormente às medidas de controle e inspeção do solo urbano, a medicina associada à engenharia e à arquitetura<sup>27</sup> vão fomentar a concepção de um modelo ideal de habitação para o trabalhador, influenciando a mudança de comportamento e modo de vida, o que passaria pela redefinição do programa da casa, do uso e dos materiais construtivos. Marisa Carpintéro (1997, p. 30) refere que "toda a ideia vinculada à necessidade de moralização do trabalhador se 'materializa

---

<sup>27</sup> Conforme Raquel Rolnik: "[...] a medicina vai indicando como devem ser seus desenhos. A engenharia sanitária imediatamente incorpora estes palpites, transformando-os em novos produtos à venda nos mercados, sistemas de drenagem, modelos reguladores de água para latrinas, materiais higiênicos, modelos de portas e janelas apropriados, ventiladores" (ROLNIK s.d., apud CARPINTÉRIO, 1997, p. 73).

no espaço da casa' [...] Aos engenheiros e arquitetos coube a materialização dos projetos de habitação higiênica, isto é, dar uma resposta prática aos problemas colocados pela falta de higiene das habitações operárias".

Se até os anos 1930, no Brasil, a questão da habitação do trabalhador urbano estava associada à salubridade, aos dispositivos legais e ao controle sanitário, ela, depois, passa a girar em torno da construção de uma nova roupagem do espaço de morar, que se daria, sobretudo, pela redefinição do meio.

Correia (2004) aborda o debate sobre a moradia nas cidades brasileiras, entre o final do século XIX até metade do século XX, discutindo os novos modelos de habitação propostos na época. A autora recupera o discurso em torno da precariedade das habitações e as contribuições da medicina e da engenharia, sobretudo alimentando a ideia do meio como formador dos habitantes. Sendo a cidade pensada como "meio corruptor, favorável à perversão dos costumes e à difusão de doenças, ela poderia ser transformada em meio corretor" (CORREIA, 2004, p. 23).

A casa, ao incorporar os preceitos de higiene e disciplina, poderia converter-se em "elemento que corrige"; dessa forma, a casa do trabalhador pobre, responsável pela doença e por tudo que pode estar associado à difamação da moral humana, se transformaria em "espaço pedagógico", uma vez que propiciaria a formação de "pessoas saudáveis e regradas". Conforme a autora, "a casa preconizada deveria ser mais que um teto ou um abrigo, deveria antes constituir-se em um espaço capaz de viabilizar e favorecer uma vida regida pelas normas da higiene e da disciplina" (CORREIA, 2004, p. 25).

O meio passa a ser o elemento estruturador da ordem e da moral do trabalhador. Numa sociedade que caminhava para a modernidade, só a higiene e a disciplina possibilitavam a ascensão da família. O espaço doméstico deveria ser "salubre, cômodo e econômico". A esse debate são acrescidos os incentivos governamentais para a sua produção, a definição de dimensões mínimas, a redução de adornos e o uso de materiais de baixo custo. Nesse sentido, o relatório apresentado pelo engenheiro Everardo Backheuser (apud CARPINTÉRO, 1997) trazia uma série de recomendações sobre a construção de casas populares, que iam desde definições sobre o traçado urbano, arborização, localização e implantação das moradias,



incorporando ainda técnicas de ventilação dos ambientes, detalhes arquitetônicos, tendo como pano de fundo, principalmente, o discurso econômico e a salubridade.

Já sinalizando nesse período as vantagens, em termos econômicos, da construção de habitações em grande número e padronizadas, o engenheiro Backheuser destaca:

"Duas condições geraes favorecem a diminuição do preço: a primeira é a de que ensina que a construção de grande número de casas é relativamente mais barata do que o de uma casa isolada, dado que todas ellas sejam iguaes, a segunda é a que diz que, grupadas as casas, diminuindo, pois, o número de paredes, o preço total será menor (BACKHEUSER, 1906 apud CARPINTÉRO, 1997, p. 124).

As primeiras propostas de casas higiênicas para os trabalhadores foram as Vilas Operárias, construídas em São Paulo e Rio de Janeiro, a partir do final do século XIX. Sua construção se dava por meio da iniciativa privada, seja através de investidores particulares, que viam no incipiente mercado imobiliário a possibilidade de angariar alguma rentabilidade, seja via donos das indústrias, que encontravam nessa forma de produção um meio de controlar os seus trabalhadores. Indústrias, companhias ferroviárias, empresas imobiliárias e poder público estiveram envolvidos na construção das primeiras "casas salubres e baratas" para os trabalhadores.

O poder público estimulava a edificação das chamadas Vilas Operárias através de incentivos fiscais a particulares. A iniciativa foi benéfica, tanto para os higienistas, que defendiam o modelo da casa higiênica, quanto para o poder público, pois mostrava que alguma medida estava sendo tomada, e, também, para os particulares, pois viam na iniciativa a possibilidade de obter lucros. Apesar de não haver um modelo dominante, as propostas das vilas para os trabalhadores tinham em comum a ideia de manter, através do desenho, a disciplina da fábrica, dentro e fora dela, estabelecendo "todo um código de condutas que persegue o trabalhador em todos os espaços de sociabilidade, do trabalho ao lazer" (RAGO, 1985, apud CARPINTÉRO, 1997, p. 64).

Correia se apropria das ideias de Foucault para compreender o controle e o reordenamento da casa nesse período, passando de "espaço indiferenciado" para funcional, definindo lugares próprios para diferentes atividades: o estar, o repouso, o serviço. Conforme a autora, "na construção desse novo modelo de moradia, o

interior da casa foi reorganizado segundo uma racionalidade nova, que modifica seu projeto e seu uso, separando e classificando funções, ordenando, clareando, iluminando e arejando os ambientes" (CORREIA, 2004, p. 48).

Da mesma forma, Michelle Perrot (1988), comentando sobre a noção de ordem e racionalidade da sociedade industrial na França, destaca que a fábrica, a escola, o exército, a prisão (e podemos inserir aí a casa proletária) pertencem "a uma constelação de instituições que, cada qual a sua maneira, participa da elaboração de regulamentações", destacando, ainda, o papel da vigilância, do controle e das normatizações como dispositivos importantes para manutenção da ordem.

Sobre a noção do controle, Bonduki destaca que:

"as vilas-cidadelas contavam com vários equipamentos coletivos – escolas, igrejas, enfermarias, clubes, pequeno comércio –, administrados e sustentados pela indústria, que exercia controle quase que absoluto sobre seus funcionários, tanto durante a jornada de trabalho como nas chamadas horas livres" (BONDUKI, 2004, p. 47).

Da mesma forma, para Raquel Rolnik, a vila operária "funciona como um verdadeiro laboratório de uma sociedade disciplinar, combinando um saber higienista com um poder que ao mesmo tempo proíbe, pune, reprime e educa" (ROLNIK, 1981, apud BONDUKI, 2004, p. 47).

A representação desse novo desenho impunha ao operário a incorporação dos hábitos de higiene e de conforto<sup>28</sup> das classes dominantes:

"[...] as vilas operárias deveriam compor um conjunto de casas higiênicas, conforme os padrões exigidos pela Comissão de Higiene Pública, de forma a cumprir sua característica principal de afastar toda promiscuidade existente nos cortiços [...] aqueles que conseguiam ocupar as casas das vilas operárias acabaram por incorporar os hábitos e valores exigidos pelos patrões" (CARPINTÉRO, 1997, p. 67-68).

A casa isolada no lote seria o modelo higiênico perfeito, pois separava a casa da rua e dos vizinhos. Esse modelo era bem recebido pela Igreja, uma vez que, manter a família na casa unifamiliar e isolada, além de proporcionar a produção de horta e

---

<sup>28</sup> Apoiando-se na discussão que François Béguin (1977) faz sobre o conforto na vida da população pobre, Carpintéro destaca que "o conforto vem a ser uma disciplina suave e sedutora que, uma vez oferecida, é capaz de produzir mudanças nos hábitos e nos comportamentos da população carente" (Carpintéro, 1997, p. 26).

a criação de animais, a manteria afastada da promiscuidade da rua e do espaço público (BONDUKI, 2004).

Com relação ao programa, este se pautará na repaginação do modo de vida do trabalhador e na introdução de novos valores condizentes com os interesses das classe dominantes; deveria ter como propósito o reforço da unidade familiar envolvida por um "sentimento de pudor" – segundo Pereira (2004) –, deixando para o lado de fora toda a promiscuidade e imoralidade da classe. A incorporação da sala, por exemplo, como espaço de convívio no interior do programa habitacional, é de fundamental importância, uma vez que retira o operário do espaço coletivo – a rua, inhospita e suscetível à promiscuidade – e concentra suas atividades de lazer extralaboral no interior da casa, no seio e no controle da família (PEREIRA, 2004).

O debate em torno da habitação higiênica vem acompanhado também das estratégias econômicas da sua produção, que se daria tanto pela seriação e redução de custos da construção e urbanização, quanto pela localização, em terrenos distantes e zonas rurais. Somando a isso, não faltaram ensaios discursivos e gráficos sobre iluminação, ventilação, saneamento, como também do uso dos materiais<sup>29</sup>, números e metragem quadrada mínima dos compartimentos.

Criaram-se importantes instituições nesse período, no Brasil, para promover o desenvolvimento das cidades, como o Instituto Politécnico (1893), o Mackenzie College (1896) e, sobretudo, o Instituto de Engenharia, criado em 1917. Vale destacar a relevância do Instituto de Engenharia não só para a institucionalização da profissão, mas também por seu posicionamento com relação aos problemas urbanos, entre os quais a habitação. O Instituto de Engenharia, através da Divisão de Arquitetura, foi o responsável pela organização do 1º Congresso de Habitação, realizado em 1931 na cidade de São Paulo. O Congresso reuniu técnicos, entre eles engenheiros, arquitetos, médicos, higienistas, sociólogos e políticos, que tinham o objetivo de promover "o estudo e a discussão de assuntos relacionados com o problema da habitação", dentre eles:

---

<sup>29</sup> No quesito materiais, cabe destacar o uso do cimento na construção das habitações econômicas, importante impulsionador da indústria da construção no Brasil durante as primeiras décadas do século XX. A Associação Brasileira de Cimento Portland é fundada em 1936 e rapidamente passa a elaborar normas para a utilização do concreto.

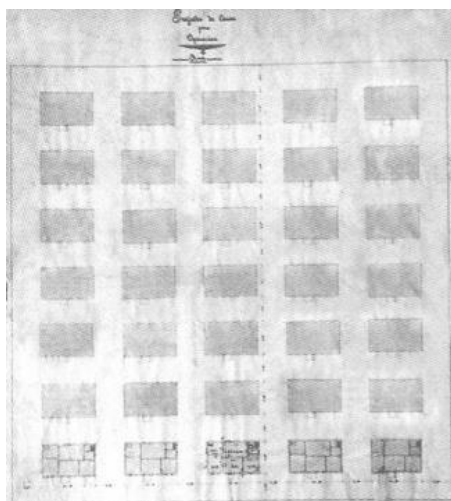
"I - Habitações economicas - Programmas. Loteamentos do terreno. Districtos; II - Habitações collectivas - Casas de apartamentos. Inquilinos e Proprietarios; III - Racionalização dos materiaes de construcção - Processos de construcção - Padronização. Condições de conforto; IV - Codificação - Codigos estaduaes e municipaes. Exames de resistencia e recepção de materiaes; V - Financiamento das construcções - Problemas de capital nas construcções. VI - Livre" (ANNAES DO 1º CONGRESSO DE HABITAÇÃO, 1931, Art. 9).

Conforme o Engenheiro Henrique Doria, o programa do Congresso de Habitação deveria tratar "principalmente, de assumptos technicos como a hygiene, a eficiencia economica e technica dos materiaes e dos processos constructivos e a funcção social da habitação" (ANNAES DO 1º CONGRESSO DE HABITAÇÃO, 1931, p. 14).

A 'elevação' da moral do trabalhador, como forma de ascensão ao novo homem urbano, também foi tema do Congresso de Habitação. Na tese intitulada "Casas populares - Cidades jardins", o engenheiro Marcello Taylor Carneiro de Mendonça refere que é nas favelas e nas "cabeças de porco" da capital federal que se iniciam "todas as miserias moraes e materiaes e todos os vicios [...] lutar contra as favellas e as 'cabeças de porco', é batalhar pela elevação da moral e pela melhoria do physico da raça" (ANNAES DO 1º CONGRESSO DE HABITAÇÃO, 1931, p.141).

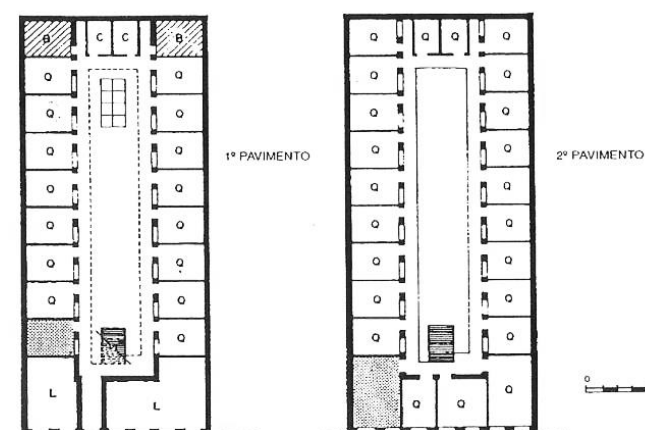
O discurso da moralização do trabalhador estava também presente na educação e na assistência social, que tinham importante papel na domesticação desse novo homem moderno: "a mais importante tarefa era ensinar aos mais pobres novos hábitos de hygiene, saúde e, principalmente, como usar as construcções modernas" (CAVALCANTI, 1987, apud BONDUKI, 2004, p. 139).

Na página seguinte, seguem alguns modelos propostos nesse período (figuras 15 a 20), tanto do que seria o desenho ideal para a casa higiênica – em vilas operárias ou isoladas no lote –, quanto o seu modelo de produção seriada. O primeiro desenho (figura 15), apesar de não ter sido implementado, segundo Bonduki (2004), trata da primeira versão de conjunto habitacional utilizando o *tipo* casa isolada, ainda no final do século XIX.



**Figura 15:** Casas isoladas dispostas de forma ordenada no quarteirão.

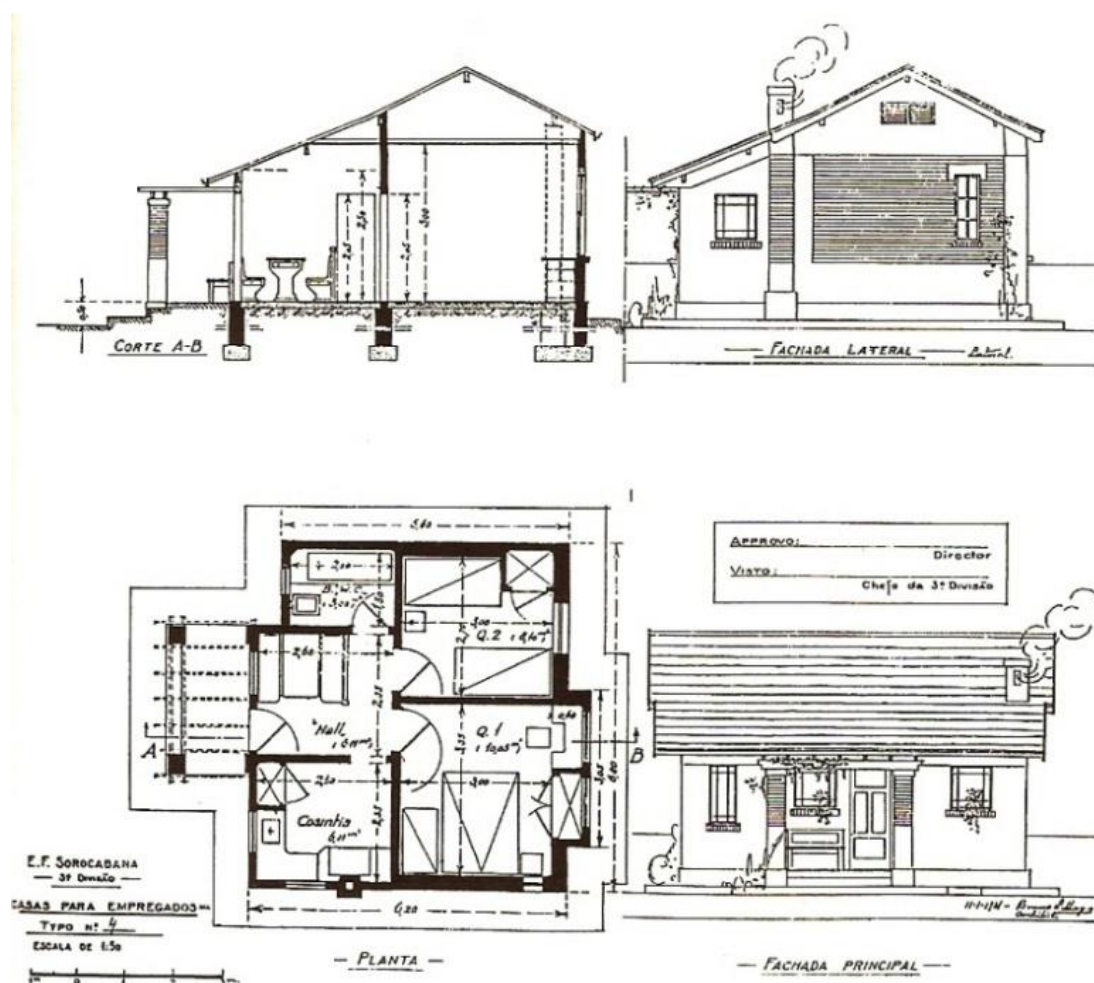
Fonte: Bonduki, 2004.



*Fig. 11. Estalagem, Rua Senador Pompeu.*

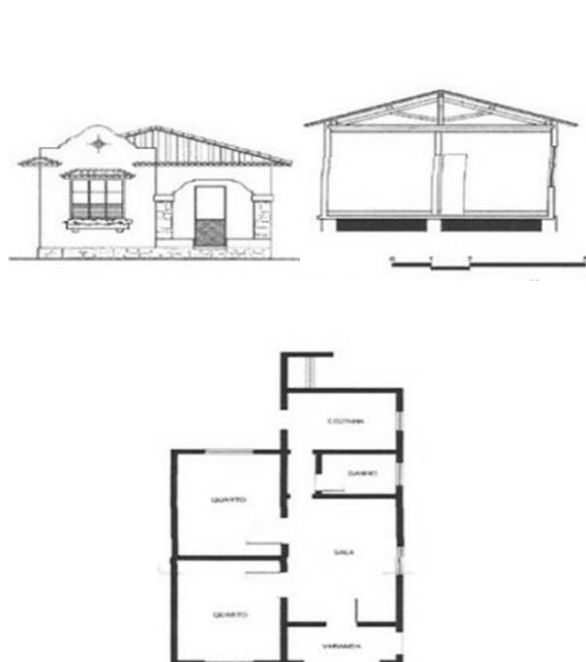
**Figura 16:** Modelo da disposição dos cômodos da Estalagem, Rio de Janeiro.

Fonte: Vaz, 2002.



**Figura 17:** Modelo de casa higiênica apresentado no 1º Congresso de Habitação.

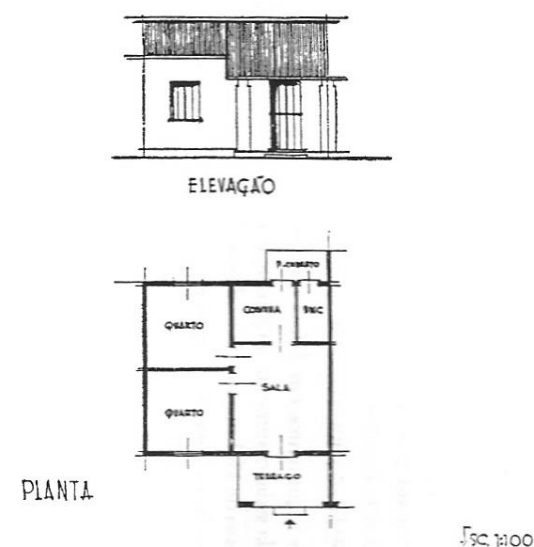
Fonte: Annaes do 1º Congresso de Habitação, 1931.



**Figura 18:** Modelo proposto pelo Departamento de Construções Operárias – DCO (1937-1945).

Fonte: Nascimento (2008, p. 82).

PROJETO DO TIPO PADRÃO DA CASA POPULAR CONSTRUÍDA PELO SERVIÇO SOCIAL CONTRA O MOCAMBO



**Figura 19:** Planta tipo da casa popular construída pelo Serviço Social contra o Mocambo, Pernambuco, 1940. Fonte: Correia (2004).



**Figura 20:** Seriação da construção - tema também defendido no Congresso.

Fonte: Pôrto (1938) apud Carpintéro (1997).

Sandra Pereira, na busca da formatação dos "modelos de habitat pressupostos pelo Movimento Moderno", tendo como referência o território português, relaciona-os a três eixos. Primeiro, a higienização do alojamento e da cidade, como comentamos, seguido da construção do "habitat coletivo unitário", já que grande parte dos programas de habitação operária promovidos nessa ordem incidiram sob a lógica

isolacionista, "elegendo a moradia unifamiliar como a solução ideal (PEREIRA, 2004, p. 80)"<sup>30</sup>. Por fim, a propagação do espaço privado da habitação. A respeito dos hábitos das classes dominantes, a autora, ancorada pela obra do arquiteto Le Play, argumenta que:

"A pretensão por parte dos industriais em construir bairros `condignos´ para alojar os seus operários reveste-se de propósitos económicos e sociais: económicos, de modo a otimizar as condições de produtividade, através da aproximação do espaço laboral e do espaço residencial; sociais, tendo em vista a moralização deste grupo, a partir da criação dos mecanismos que potenciem a sua adesão a uma estrutura de valores centrada na **família, na religião e na propriedade privada**" (PEREIRA, 2004, p. 80, grifo acrescentado).

O modelo da casa para o homem-tipo ou para o trabalhador padrão nasce, portanto, sob o controle de um novo desenho e programa para a unidade habitacional, aliado aos preceitos da higiene, da família, da disciplina, da moralidade e, agora, da propriedade. A casa seria também um meio para transformar o novo homem em um modelo de trabalhador, também padrão, mas apto a adentrar no mundo moderno: o trabalhador produtivo.

À estratégia de construção desse novo homem – o trabalhador padrão –, acresce-se a ideia de que só o trabalho pode dignificar e gerar fruto: a casa. Conforme Nabil Bonduki:

"além de ser um bem essencial para a sobrevivência do trabalhador, a moradia deveria tornar-se **instrumento de transformação do trabalhador em proprietário**, desempenhando papel importante na criação de um modo de vida conservador e **reproduzindo os padrões de comportamento moral e cultural burguês**" (2004, p. 86, grifo acrescentado).

A noção da casa própria é incorporada, delineada, sobretudo, pelo caráter moralizador da propriedade; ela simboliza o progresso material e encontra-se, no trabalho, a possibilidade de acesso, demonstrando que ele compensa, gera riqueza e possibilita a ascensão da família.

<sup>30</sup> Em Portugal, o modelo que melhor se aproximou dessa tendência foi o Programa de Habitação Económica, promovido no âmbito do Estado Novo (1933), que estabeleceu a construção de moradias individuais adjacentes a dois equipamentos coletivos: a escola e a igreja.

#### 1.4 O debate moderno sobre o habitar mínimo: tipo, série e redução de custos

O movimento moderno nasce nesse contexto de denúncia às condições urbanas e da moradia trabalhadora na sociedade industrial. No seio da arquitetura, a sociedade seria "simultaneamente objeto de crítica e matéria central de um projeto civilizacional" (PEREIRA, 2004, p. 78). As narrativas se associavam ao princípio da universalidade, concretizada "numa concepção do ser humano tipo único, sendo pensado como uma espécie com características específicas, mas homogêneo em si mesmo"<sup>31</sup>.

É no campo disciplinar da arquitetura que se dará o esforço em consolidar, técnica e cientificamente, o "projeto civilizacional".

Conforme Sandra Pereira:

"é pela via da adopção de métodos de pesquisa científica e de produção industrial que, neste caso, os arquitectos modernos irão consolidar o seu projecto, conferindo ao seu campo disciplinar a legitimidade necessária à reedificação e reconhecimento numa sociedade marcada pela segmentação e especialização racional e científica" (PEREIRA, 2004, p. 79).

No princípio do século XX, inúmeras correntes sobre arquitetura e urbanismo modernos eram defendidas na Europa. Em 1929, ocorreu em Frankfurt o 2º Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (CIAM), cujo tema central foi habitação mínima para as famílias de menor renda. Em discurso proferido com o tema "La vivienda para el mínimo de vida", Ernst May defende que "necesitamos viviendas suficientes en número y en calidad que satisfagan las necesidades de las masas, de los que buscan viviendas con pocos medios. Necesitamos viviendas para el mínimo nivel de vida" (AYMONINO, 1973, p. 110).

De modo geral, as teses defendidas nos CIAMs colocavam a arquitetura a serviço do problema da habitação. O tema sobre a habitação mínima, defendida pelos arquitetos modernos, além de incorporar a busca da racionalização e industrialização da produção, de modo a reduzir o seu custo, introduzia, também, uma nova cultura do habitar. Era preciso elaborar estudos aplicando os princípios de Taylor, incorporando-o não apenas ao modo de produção racionalizada, mas

---

<sup>31</sup> Conforme Pereira (2004, p. 78).



também à repaginação do ambiente doméstico, bem como às relações de trabalho como forma de alcance da redução de custo.

Sobre a necessidade de conferir à construção a racionalidade da produção industrial, "tipificando e industrializando a maior parte dos componentes", Paulo Bruna comenta que:

"A produção em massa de habitações proletárias pressupunha uma produção em série em usinas de pré-fabricação e sua montagem nas obras, não somente dos elementos construtivos externos da habitação, como paredes, escada, tetos, etc., mas também dos equipamentos embutidos, como por exemplo, as camas dobráveis utilizadas em Frankfurt" (BRUNA, 2010, p. 73).

Nesse sentido, a cozinha de Frankfurt, projetada por Grete, além de altamente racionalizada, permitindo a eficiência dos movimentos e otimização dos afazeres domésticos, introduzia outras questões sobre mudanças no comportamento social familiar, permitindo a emancipação da mulher do espaço doméstico para ocupar postos de trabalho. Passava, também, por uma repaginação do mobiliário, tendo como expoente os trabalhos da Bauhaus, introduzindo a simplificação e redução de tipos, o que permitiria a produção em larga escala.

Os equipamentos coletivos, como as lavanderias coletivas ou os espaços destinados a lazer e recreação, incorporavam o tema da sociabilidade para além dos espaços domésticos, o que, de certa forma, se contrapunha ao modelo dos quintais individuais e higiênicos até então defendido, sobretudo pela Igreja.

A racionalização do processo de trabalho na construção civil como forma de otimizar a produção era também uma estratégia de redução de custos da habitação, tema presente na Jornada de Habitação Econômica, em 1941. O parcelamento das tarefas na indústria, em especial na da construção civil, acarretou perda considerável no conhecimento do trabalhador, antes artesão: "esses profissionais encarregavam-se dos detalhes ornamentais e da parte estética. Porém, com a introdução de máquinas e dos elementos pré-fabricados, eles desaparecem e, junto com eles a arte de construir" (CARPINTÉRO, 1997, p. 126). A autora ainda destaca a perda da técnica da construção por rebaixamentos dos salários dos operários. Correia também comenta a desqualificação dos pedreiros e mestres de

obras – considerados incapazes e ignorantes diante do engenheiro, alguém qualificado que seria capaz de manipular a técnica (CORREIA, 2004, p. 43).

O Instituto de Organização Racional do Trabalho – IDORT – publica, em 1942, métodos para assegurar o mínimo de gastos, dentre eles "a organização científica do trabalho (mão de obra), padronização tanto de materiais como de produtos, simplificação de processos e melhoramentos no sistema de transporte e distribuição" (REVISTA IDORT, 1932, apud CARPINTÉRO, 1997, p. 123).

As teses defendidas no 1º Congresso de Habitação em São Paulo revelam o seu alinhamento com o pensamento da arquitetura e urbanismo modernos, buscando introduzir uma nova cultura do habitar e mudanças no comportamento social do trabalhador.

A presença do arquiteto Le Corbusier no Brasil, os debates sobre a moderna arquitetura e urbanismo dos CIAMs, as revistas de arquitetura que traziam a produção habitacional internacional dos anos 1920, bem como os estudos defendidos no 1º Congresso de Habitação em São Paulo, em 1931, certamente influenciaram os arquitetos acerca desse novo desenho da casa para os trabalhadores no Brasil<sup>32</sup>, como veremos no capítulo seguinte.

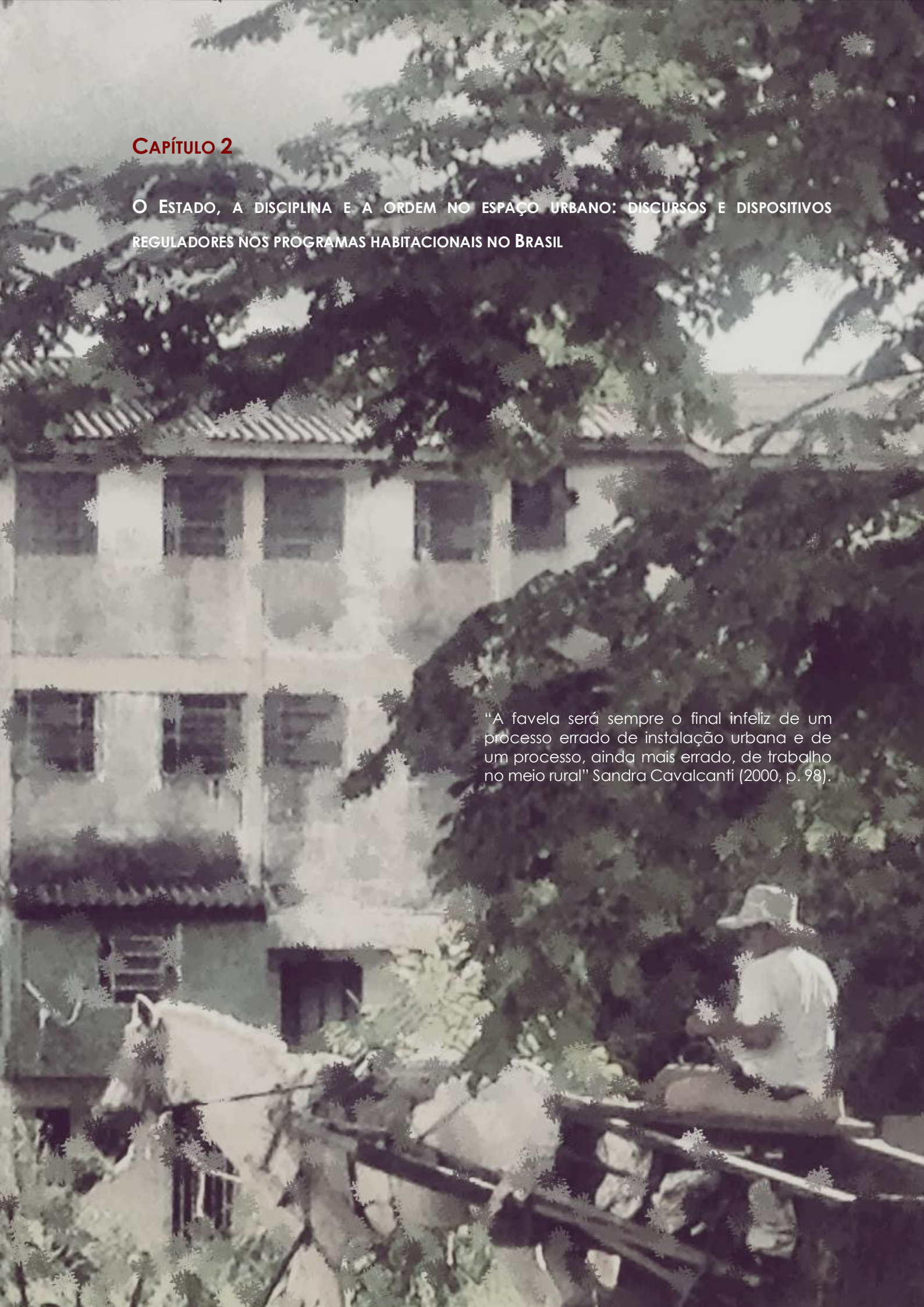
---

<sup>32</sup> Conforme Bonduki (2004, p. 143), existia a ideia de que "os arquitetos e técnicos responsáveis pela questão habitacional estariam dando uma contribuição ao projeto de modernização social por meio de um espaço racionalizado e de um novo modo de morar, símbolo de uma nova época."

## CAPÍTULO 2

### O ESTADO, A DISCIPLINA E A ORDEM NO ESPAÇO URBANO: DISCURSOS E DISPOSITIVOS REGULADORES NOS PROGRAMAS HABITACIONAIS NO BRASIL

"A favela será sempre o final infeliz de um processo errado de instalação urbana e de um processo, ainda mais errado, de trabalho no meio rural" Sandra Cavalcanti (2000, p. 98).



Conjunto habitacional CPA, COHAB-MT, Cuiabá. Fotografia da autora, 2014.

## CAPÍTULO 2

---

### **O Estado, a disciplina e a ordem no espaço urbano: discursos e dispositivos reguladores nos programas habitacionais no Brasil**

Os discursos, as ações e as intervenções do Estado brasileiro frente à questão da habitação para a classe de menor renda estiveram presentes desde o final do século XIX e primeiras décadas do século XX, consolidaram-se ao longo do século passado e permanecem até os dias atuais. Desde então vêm determinando e conformando a estrutura urbana das nossas cidades, seja pela sua ação direta – por meio de políticas, planos e programas de regulação do solo urbano ou da provisão pública da habitação –, seja ainda pela sua ausência, permitindo a configuração de um território desigual e precário.

Nesse sentido, este capítulo procura retomar o papel do Estado brasileiro como promotor das políticas urbanas e habitacionais para as famílias de menor renda, identificando como foi a sua atuação ao longo do século XX, buscando alinhá-lo com os discursos apresentados no capítulo anterior, de forma a perceber como estes se conformaram na prática, combinando programas e ações de remoções e desfavelamento com a construção de unidades habitacionais em larga escala, pautando a consolidação de um tipo urbano e ditando novos eixos de expansão e demandas por infraestrutura e serviços urbanos. Pretende-se, ainda, abordar o recuo da atuação estatal, em um momento em que se intensificam os processos de urbanização nos anos 1980<sup>1</sup>, o que culminou na agudização das questões urbanas, impulsionando a intensificação da especulação imobiliária, a carência habitacional e, conseqüentemente, o surgimento e consolidação das favelas, loteamentos e ocupações informais, combinando autoconstrução da moradia, irregularidades jurídicas e urbanísticas, carências de serviços públicos e direitos urbanos.

---

<sup>1</sup> De acordo com dados do IBGE, em 1960 a população urbana era de aproximadamente 32 milhões contra 38 milhões na área rural. Em 1980, esse número passa para 82 milhões na área urbana e para 39 milhões na área rural (IBGE, 2015).

A primeira parte do texto apresenta os programas pioneiros da habitação, os Institutos de Aposentaria e Pensão (IAPs) e a Fundação da Casa Popular (FCP)<sup>2</sup>. Depois procuramos abordar o que estamos chamando de tipo urbano e arquitetônico, decorrente, sobretudo, das ações do Banco Nacional de Habitação (BNH), determinando, já aí, um tipo específico de moradia para os pobres no país, idealizado e construído pelo Estado, que combina "o sonho da casa própria", localização periférica e habitação a baixos custos.

Por fim, apresentamos como essas práticas foram incorporadas no território mato-grossense, impondo não só uma nova linguagem projetual sobre a casa popular, ainda no período da FCP, mas também impulsionando a expansão irresponsável para as periferias urbanas, especialmente a partir dos anos de atuação da Companhia de Habitação do Estado de Mato Grosso (COHAB-MT).

## **2.1 A construção de um tipo urbano e arquitetônico no Brasil: dos IAPs e FCP ao BNH**

### **2.1.1 Do discurso à grafia oficial: os contornos modernistas nos programas pioneiros de provisão habitacional no Brasil**

Se no período higienista a intervenção do Estado se restringiu ao controle sanitário e à fixação do aparato legal na regulação do uso do solo urbano, nos anos seguintes, impulsionadas pelas prerrogativas latentes do movimento moderno, surgem as primeiras iniciativas públicas de provimento habitacional.

Conforme Nabil Bonduki (1994, p. 99), "o problema da habitação popular no período anterior a 1930 não conheceu a intervenção estatal direta, que se restringiu à fixação de legislação normativa e ao controle sanitário". Antes a produção da habitação era exclusivamente exercida pela atividade privada, que via nas casas de aluguel, um "negócio" seguro e rentável. Nesse momento, o problema da habitação da classe trabalhadora é visto como "questão social", sendo de responsabilidade do Estado prover e difundir a ideia da casa própria.

---

<sup>2</sup> Doravante citados como IAPs e FCP.

A estratégia de industrialização<sup>3</sup> e modernização do país, alavancada pelo governo de Getúlio Vargas (1930-1945), impõe para a habitação – salubre e higienizada – um importante papel na mudança de paradigma do homem moderno. Como comentamos no capítulo anterior, a valorização desse novo homem se alinhava a outros temas, como a ideia do trabalhador produtivo e a valorização do trabalho, sendo possível, através dele, moralizar a família e gerar frutos materiais, entre eles, a casa própria. E são esses temas que vão acompanhar a “era Vargas”.

Data desse período a incorporação de importantes direitos sociais, incluindo as leis trabalhistas, de forma a disciplinar as relações, institucionalizando “condições de trabalho, inclusive o seu preço<sup>4</sup>, de modo a vincular o operariado, de origem rural e semirural recente, à situação urbano industrial de vida” (FINEP, 1985, p. 53).

Nabil Bonduki (2004, p. 73) comenta que a habitação passa a ser vista como “condição básica de reprodução da força de trabalho e, portanto, como fator econômico na estratégia de industrialização do país”, sendo, ainda, decisiva na “criação do homem novo e do trabalhador-padrão que o regime queria forjar”, que de nada assemelharia com as favelas do Distrito Federal, os cortiços de São Paulo ou os mocambos de Pernambuco.

Com base nessas prerrogativas é que surgem as primeiras atuações do Estado na produção de conjuntos habitacionais durante o regime populista, a partir da criação dos IAPs, em 1938, que atendiam através das carteiras prediais fragmentadas em cada categoria profissional. Entre 1933 e 1938, criaram-se seis categorias: Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos (IAPM), Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciários (IAPC), Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários (IAPB), Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI), Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transporte e Cargas (IAPETEC) e o Instituto de Aposentadoria e Pensão da Estiva (IAPE).

Outro fator importante foi o congelamento no valor dos aluguéis, conferido pela Lei do Inquilinato, em 1942, com o objetivo de controlar as locações, que antes ficavam

---

<sup>3</sup> Nessa altura, o processo de industrialização já ocupava lugar de destaque na economia. “A partir do Estado Novo a política econômica favoreceu sistematicamente a empresa industrial, que vai transformando-se pouco a pouco na unidade mais rentável do sistema econômico” (FINEP, 1985, p. 53).

<sup>4</sup> Definido através da implantação do salário mínimo em 1940 (FINEP, 1985).



por conta da negociação entre inquilinos e proprietários. O Estado, de certa forma, intervém e se alinha à demanda e manifestação dos trabalhadores, que sofriam o rebaixamento dos salários diante do aumento dos aluguéis <sup>5</sup>. Essa medida, sem dúvida, legitimava a atuação do Estado perante os trabalhadores.

O tema da modernização é assumido pelo regime de Getúlio Vargas, que se empenharia em implementar a produção de moradias em escala, promovendo a racionalização, a redução de custos, de forma a responder não só à demanda por habitação, mas também ao projeto de industrialização do governo, conforme transcrito do discurso de Vargas :

"Dei instruções ao Ministério do Trabalho para que, sem prejuízo das construções isoladas onde se tornarem aconselháveis, estude e projete grande núcleos de **habitações modestas** e confortáveis. Recomendei, para isso, que se adquiram **grandes áreas de terrenos** e, se preciso, que se desapropriem as mais vantajosas; que se proceda à avaliação das mesmas; **que se levem transporte para esses núcleos**; que se racionalizem os métodos de construção; que se adquiram os materiais, diretamente, do produtor; tudo, enfim, de modo a se obter, pelo menor preço, a melhor casa" (VARGAS, 1938, apud BONDUKI, 2004, p. 135, grifo acrescentado).

Habitações modestas e pelo menor preço, em grandes áreas que possibilitariam a produção em escala das unidades, o que ainda implicaria em transporte de massa para o deslocamento dos trabalhadores – já aí essas questões nos mostram os discursos que rondariam a produção da habitação para os trabalhadores ao longo do século.

A arquitetura e o urbanismo viriam a favor, dando forma e visibilidade ao modelo de desenvolvimento e urbanização do Estado Novo, "ênfatizando-se a modernidade e a racionalidade". A habitação passaria a ser o elemento-chave na formação ideológica, política e moral, "o caminho para modificar as condições da classe trabalhadora, introduzindo novos hábitos e um modo de vida moderno que rompesse com o atraso do país, expresso no subdesenvolvimento, na ignorância, na injustiça social e nas práticas de produção atrasada e de baixa produtividade" (BONDUKI, 2004, p. 138).

---

<sup>5</sup> Situação ainda alarmante nos dias atuais, quando parte da população paga uma porcentagem significava do seu salário em aluguéis. Retomaremos esse assunto na segunda parte do trabalho.



As propostas dos IAPs, que representavam a vanguarda da arquitetura moderna, tiveram caráter socializante; inovaram não só nos espaços domésticos, mas continham também um amplo programa que incorporava equipamentos comunitários e outros serviços. Essas propostas eram defendidas pelos arquitetos modernos, influenciados pelo debate internacional modernista, em especial pelas experiências europeias no período entre guerras: "estariam [os arquitetos] dando sua contribuição ao projeto de modernização social por meio da construção de um pequeno espaço racionalizado e de um novo modo de morar, símbolos de uma nova época, na qual a classe trabalhadora iria viver e passar seu tempo livre de forma cada vez mais socializante" (BONDUKI, 2004, p. 143).

Cabe lembrar que os arquitetos modernos se opunham drasticamente à ideia da casa isolada em prol de um novo projeto que rompesse com o modelo anterior, arcaico e ultrapassado. Abílio Corrêa Lima, em defesa do Plano para a Fábrica Nacional de Motores, em Xerém, manifesta:

"Recai no velho sistema de quintal, depósito de velharias, com aspecto árido e sórdido dos terreiros que [...] lembram o pijama e o chinelo dos domingos (imagens do velho, de um modo de vida arcaico) ao passo que as construções feitas em série, formando conjuntos densos, apresentam as mesmas vantagens da produção industrial em massa, baixam o custo unitário permitindo elevar o padrão da unidade de habitação e criar o parque coletivo de grandes proporções [...], com uma vida social diferente, com campo de esporte junto à porta, que trará o gosto pela camisa esporte" (LIMA, 1963, p. 6-7 apud BONDUKI, 2004, p. 141).

Posteriormente, em 1946, durante o governo de Eurico Gaspar Dutra, tem-se a criação da FCP, através do Decreto-Lei nº. 9.218/1946<sup>6</sup> (BRASIL, 1946), que incorporava as operações das carteiras prediais dos IAPs. A FCP foi o primeiro órgão federal que instituiu a habitação como política pública, com o objetivo de atender a população com baixo poder aquisitivo – ainda que essa vinculação à renda só aparecesse em 1951, com a Lei nº 1.473 definindo como beneficiária apenas a família que não ultrapassasse a renda familiar de 60 mil cruzeiros anuais, mantendo "sob sua dependência econômica um mínimo de cinco pessoas" (AZEVEDO; ANDRADE, 1982, p. 28).

---

<sup>6</sup> Aprovado em 1º de maio de 1946, Dia dos Trabalhadores.

Dentre as atribuições da FCP, estabelecidas no Decreto-Lei nº 9.777/1946 (BRASIL, 1946), além de proporcionar o financiamento para aquisição ou construção da casa própria para os trabalhadores, destacamos a intenção em se abordar uma ideia de tipo popular, incluindo formas de barateamento da construção e incentivo à indústria, quando propõe, ainda em seu artigo 1º, a finalidade em:

**“estudar e classificar os tipos de habitações**, denominadas – populares – tendo em vista as tendências arquitetônicas, hábitos de vida, condições climáticas e higiênicas, recursos de material e mão de obra das principais regiões o país, [...] proceder a estudos e pesquisas de métodos e processos, que visem o **barateamento da construção**, quer isolada, quer em série, de habitações de tipo popular, [...] **financiar as indústrias de materiais de construção**, [...] estudar, projetar ou organizar planos de construção, de habitações do tipo popular” (BRASIL, 1946b, 1º, grifo acrescentado).

O Decreto incorporava ainda a possibilidade de a FCP atuar em áreas da política urbana, quando propõe “financiar obras urbanísticas, de abastecimento de água, esgotos, suprimento de energia elétrica, assistência social, e outras que visem a melhoria das condições de vida e bem-estar das classes trabalhadoras” (BRASIL, 1946, 1º).

Criou-se a FCP em um contexto em que o Estado avançava na elaboração de condições para o desenvolvimento da economia urbano-industrial<sup>7</sup>, nos anos 1950, quando houve aumento considerável do processo de industrialização e urbanização do País. Foi também um período de instabilidade política, em razão da sucessão do governo populista de Vargas e a ascensão do Partido Comunista junto às classes trabalhadoras, que denunciavam as condições dos mais pobres. Veio, de certa forma, em resposta aos crescentes problemas urbanos e carências de infraestrutura e saneamento decorrentes desse processo, como uma iniciativa para ganhar legitimidade do governo junto às classes, por meio do financiamento da casa própria e de outras ações de cunho social.

O esforço de domesticação do trabalhador através da casa própria era reforçado nos documentos oficiais. De acordo com o Plano Habitacional de 1953:

“[o] status de proprietário dá ao trabalhador um senso mais elevado de responsabilidade, levando-o a fazer todos os sacrifícios e empenhar seus esforços para mantê-lo. De revoltado contra a ordem

---

<sup>7</sup> Consolidando as indústrias automobilística, da construção naval, de eletrodomésticos, entre outras.

social o beneficiário passará a ser um sustentáculo dela, um homem que acredita na ascensão social. Há que contar com a mudança da mentalidade que se opera no trabalhador, desejoso de, egresso do inferno, nunca mais a ele retornar" (FCP, 1953, apud AZEVEDO; ANDRADE, 1982, p. 45).

A ideia de ordem e moral imposta pelo redesenho da casa<sup>8</sup> também era objeto de atenção da Fundação, sendo o comportamento dos moradores "objeto de longas e minuciosas considerações, o que podia levar inclusive à rescisão do contrato [...] Partia-se do suposto de que as classes populares não estavam preparadas para a vida em comunidade. Precisavam ser guiadas para utilizar e conservar as instalação da casa [...]" (AZEVEDO; ANDRADE, 1982, p. 31).

Já nessa época havia a preocupação com a alteração do uso das residências, inclusive em forma de cláusula de contrato, devendo ser punida a família que "não destinar o prédio exclusivamente para sua moradia e da sua família, ou utiliza-lo em atividade de caráter religioso, político, esportivo, ou outros inconciliáveis com a finalidade a que é destinado o imóvel" (AZEVEDO; ANDRADE, 1982, p. 31). Essa restrição certamente é uma herança da doutrina moderna de separação das funções, em forma de zoneamento, admitindo para os conjuntos habitacionais atividades exclusivamente residenciais<sup>9</sup>.

Concomitantemente à regulação do espaço doméstico, ampliaram-se as estruturas administrativas e intensificaram-se as ações reguladoras do espaço urbano, que se anunciaram no início do século, restringindo, em forma de lei, as ocupações informais e favelas. Dentre outros, destacamos: o Serviço Social contra o Mocambo no Pernambuco, criado em 1945 com o objetivo de construir casas higiênicas para as famílias de baixa renda; o Decreto nº 8.938 de 1946 do Distrito Federal, que proibia as favelas no espaço urbano; a criação, naquele mesmo ano, de uma comissão interministerial para estudar as favelas no Rio de Janeiro, e a autorização de prestação de assistência à população através da Fundação Leão XII (FINEP, 1985, p. 72).

<sup>8</sup> O desenho variava em até 70m<sup>2</sup> para casas terras, composta por até 3 quartos.

<sup>9</sup> Encontramos ainda nos programas atuais essas restrições também em forma de contrato, tendo como pena a perda da moradia, como veremos na segunda parte deste trabalho, a respeito dos contratos do PMCMV.

Data desse período o primeiro Censo Oficial das Favelas, feito pela prefeitura do Distrito Federal, realizado entre 1947 e 1948, que apresentou como resultado a contagem de 34.528 domicílios, onde residiam 138.937 pessoas – já em 1950, esse número aumentaria para 169.305 moradores em 58 favelas recenseadas, o que representava 7,12% da total (FINEP, 1985). Nesse mesmo período, identificaram-se em Porto Alegre 56 “vilas” de malocas, com 54.169 pessoas, em 1951; em Belo Horizonte, em 1955, o levantamento revelou a existência de 36.432 pessoas residindo em 9.343 domicílios. São Paulo, em 1957, apresentava um total de 50 mil pessoas morando em 141 favelas, com 8.488 domicílios.

Já se tinha, portanto, certa dimensão da crise urbana nas cidades. A carência de infraestrutura, de serviços e a demanda habitacional cada vez mais crescente eram entendidas como resultado do processo “incompleto e tardio da revolução industrial”<sup>10</sup>. Mesmo em documentos oficiais, a falta de moradia era vista como “fenômeno dependente”, “expressão direta da nossa revolução industrial”<sup>11</sup>, que atraía imigrantes para trabalhar nas indústrias, de forma “apressada e tumultuada. Inconsciente e sem previsão, ao sabor da aventura”<sup>12</sup>.

As intervenções do Estado a partir dos IAPs e da FCP não tiveram, em termos quantitativos, grandes repercussões. Apesar de seu apelo populista, suas ações foram limitadas e com pouca expressão na política habitacional, atendendo em grande parte a classe média. Os IAPs construíram, entre 1937 e 1945, 124 mil unidades habitacionais, em grande parte na cidade do Rio de Janeiro (BONDUKI, 2004). Já a FCP, com um número menos expressivo<sup>13</sup>, construiu, entre 1946 e 1964, 16.964 unidades habitacionais, distribuídas em 143 conjuntos habitacionais no país, sendo que 68% dessa produção se localizou nas grandes cidades, com população superior a 50 mil habitantes (AZEVEDO; ANDRADE, 1982, p. 32-33).

Conforme Nabil Bonduki:

---

<sup>10</sup> Lidos a partir de documentos da FCP e de acordo com diversos autores já citados no início desse trabalho (OLIVEIRA, 2003; MARICATO, 2003; AZEVEDO; ANDRADE, 1982).

<sup>11</sup> Fundação da Casa Popular, Rio de Janeiro. Anais do Conselho Central, Rio, 1953, apud Azevedo; Andrade (1982, p. 43).

<sup>12</sup> Idem.

<sup>13</sup> Lembrando que essa diferença se dá justamente pelo fato de os IAPs não terem atendido somente classes de renda mais baixa, mas privilegiado também as classes média e alta.

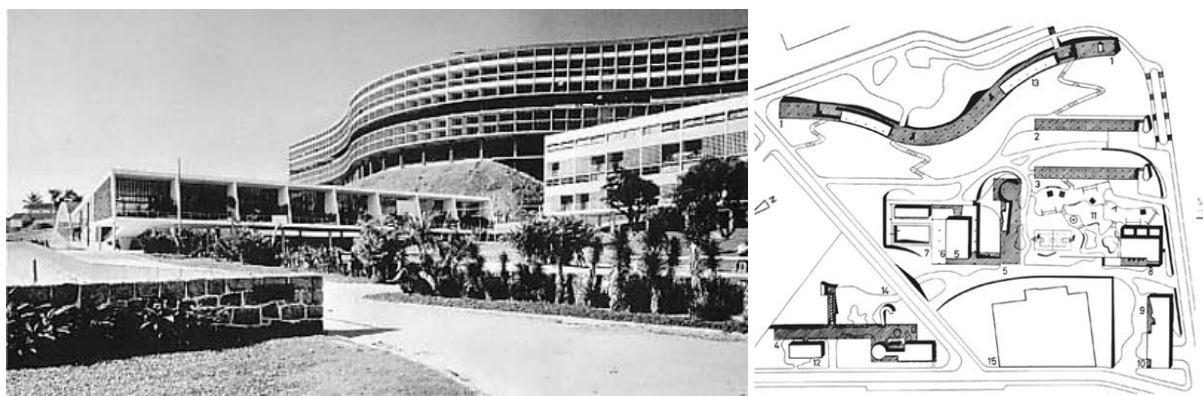
“Certamente o número de unidades produzidas pelos IAPs e FCP foi irrisório frente às necessidades habitacionais, mas o importante era mostrar que se fazia algo nesse setor, que o Estado assumia seu compromisso de ‘propiciar melhor alojamento às forças vivas do trabalho’. Além disso, a prática de distribuição das casas assim produzidas se baseava num novo tipo de clientelismo, mostrava-se de grande utilidade à criação do suporte político ao regime” (BONDUKI, 1994, p. 104).

Apesar da atuação tímida desses órgãos, conforme argumenta o autor, há que se destacar a abrangência da FCP em território nacional: apesar de suas contradições e dos discursos sobre a domesticação do trabalhador, foi o primeiro programa de provisão que atendeu inúmeras cidades, saindo, de certa forma, do eixo Rio de Janeiro e São Paulo, que, anteriormente, concentrava a produção dos IAPs.

Outro fator foi a importância arquitetônica, urbanística e social de algumas obras produzidas nesse período, introduzindo princípios inovadores da arquitetura e urbanismo modernos (BONDUKI, 2004), sobretudo nos IAPs e Departamento de Habitação Popular (DHP), que tinha como diretora a engenheira Carmem Portinho<sup>14</sup>. Como exemplo, o Conjunto Habitacional Pedregulho (figura 21), projetado pelo arquiteto Affonso Eduardo Reidy, no âmbito do DHP da Prefeitura do Distrito Federal (Rio de Janeiro), com 328 unidades. Com influência formal que faz referência às propostas de Le Corbusier para Argel e Rio de Janeiro, o Pedregulho seria o ápice das propostas modernas desse período. Conhecido internacionalmente como ícone da arquitetura moderna brasileira, o conjunto trazia inovações que agregavam em seu programa diversos equipamentos sociais, áreas para comércios, serviços e apartamentos duplex. Outro exemplo, o Conjunto Residencial Japurá (figura 22), projetado pelo arquiteto Kneese de Mello, em São Paulo, com 245 unidades, variando entre duas tipologias: uma duplex, com 64 m<sup>2</sup>, e outra com um dormitório, com 18m<sup>2</sup>. O conjunto previa ainda a construção de equipamentos, como restaurante com cozinha comunitária, áreas comerciais, playground e terraço na cobertura<sup>15</sup>.

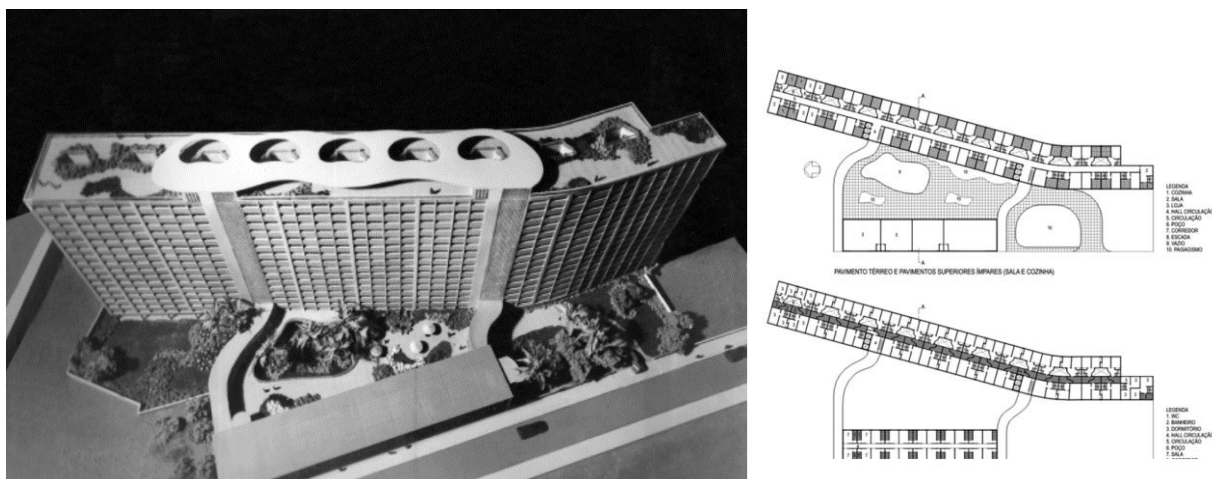
<sup>14</sup> Certamente influenciada por sua passagem pela Inglaterra, onde estudou e trabalhou com projetos de reconstrução das cidades inglesas destruídas pela guerra (BONDUKI, 2004).

<sup>15</sup> Conforme Bonduki (2004, p. 176), apesar de essas propostas trazerem princípios inovadores, alterando toda a relação da família no espaço doméstico, grande parte das propostas estudadas pelo autor “foram sendo gradativamente desativadas, desmontadas, destruídas. Ao que tudo indica, os moradores preferiam um padrão mais conservador e voltado para o espaço privado. O resultado foram blocos cercados, recriando-se lotes onde se pretendia criar parques; tetos-jardim desativados; espaços



**Figura 21:** Conjunto residencial Pedregulho, projetado pelo arquiteto Affonso Eduardo Reidy, no âmbito do DHP.

Fonte: Bonduki e Koury, 2014.



**Figura 22:** Conjunto residencial Japurá, projetado pelo arquiteto Kneese de Mello, no âmbito do IAPI.

Fonte: Perrone e Regino, 2004.



**Figura 23:** Núcleo Residencial em Goiânia e Vila Operária do Matadouro, em Belo Horizonte.

Fonte: Bonduki e Koury, 2014.

junto aos pilotis transformados em garagens e depósitos privados; equipamentos coletivos desativados. Muito pouco sobrou da concepção original dos conjuntos residenciais dos IAPs".

Apesar de esses exemplos serem ícones da arquitetura moderna no período, combinando variação tipológica, soluções mistas de residências, equipamentos e áreas comerciais, a tipologia apartamentos também reproduziu exemplos menos exitosos, já anunciando a perda na qualidade dos projetos que viriam com o período posterior, durante a empreitada do BNH, como o Conjunto Residencial de Bangu, construído a 30 quilômetros do centro do Rio de Janeiro (BONDUKI; KOURY, 2014).

Os ideais modernistas concretizados nessas propostas acabaram entrando em choque com a Igreja, que destacava o papel da moradia na formação familiar e nos aspectos da decência e moralidade, em que "a casa modelar continuaria a ser a casa unifamiliar e isolada no lote, com horta e jardim, tolerando-se a habitação coletiva" (BONDUKI, 2004, p. 149), pois assim se manteria a família preservada do perigo e promiscuidade da rua, do espaço público e coletivo.

E foi seguindo esses parâmetros, tradicionais e coercivos, com a casa isolada no lote, remontando o discurso higienista e moralizador, que grande parte dos projetos foram construídos pelos IAPs e, sobretudo, pela FCP, como o Conjunto Residencial construído pelo IAPI em Osasco, o Núcleo Residencial de Goiânia, a Vila Operária do Matadouro, em Belo Horizonte (figura 23), e o Conjunto Popular em Cuiabá, esses últimos construídos pela FCP<sup>16</sup>.

### **2.1.2 O "padrão centro-periferia" do BNH: a reprodução em escala do tipo arquitetônico associada ao fator localização**

A partir de meados do século XX, o Brasil se volta ao intenso projeto de desenvolvimento e modernização que iniciara nos anos anteriores<sup>17</sup>. A pujante economia da época, que corresponde ao período entre os anos 1950 a 1970,

<sup>16</sup> Embora esses conjuntos mantivessem a tipologia isolada no lote, cabe destacar a variação em dimensão das unidades: com exceção de Goiânia, que manteve uma única tipologia com 2 quartos conformados em 42m<sup>2</sup>, os demais alternaram entre 3 tipologias, de 2, 3 e 4 quartos entre 34, 51, e 62 m<sup>2</sup> para Belo Horizonte e 2 tipologias com 34 e 53 m<sup>2</sup> para Cuiabá, ambas com 2 quartos, como veremos adiante.

<sup>17</sup> Conforme Inventário da FINEP, nessa época, "o centro de gravidade econômica já se localizava no setor industrial (em 1956, a participação desse setor da renda interna do país sobrepujou a agrícola)" (FINEP, 1985, p. 62). Segundo Flávio Villaça, os anos entre 1955 e 1960, correspondentes à administração de Juscelino Kubitschek, foram o marco do desenvolvimento nacional em razão do "impulso econômico e das transformações que provocou no país", tendo como ápice a construção de Brasília – símbolo de progresso.

resultou no empenho para a solidificação da indústria e para a implementação de uma política habitacional de peso, ainda não vista no país. Tais ações e intervenções foram determinantes no processo de consolidação da estrutura urbana das cidades brasileiras, fosse pela criação de novos centros políticos<sup>18</sup>, abertura de novas vias em grandes cidades – estimuladas pela indústria automobilística –, fosse pela construção de conjuntos habitacionais de promoção pública.

A agudização dos problemas com o avanço da urbanização vai culminar no posicionamento incisivo do poder público frente à questão habitacional. Abafando quaisquer possibilidades de avanço democrático e novas formas de pensar a cidade<sup>19</sup>, têm início, em 1964, os longos anos da Ditadura Militar<sup>20</sup>. A partir de então, a produção da habitação passa a ser disciplinada pelo poder centralizado do Estado, entrando, definitivamente, na "cesta social", nos moldes do autoritarismo típico do regime ditatorial. O governo do Presidente Castelo Branco aprova o Plano Nacional de Habitação, estratégia fundamental para avançar em propostas que enfrentassem os problemas sociais e acalmassem as massas "órfãs e magoadas", atuando de forma "amenizadora e balsâmica sobre suas feridas cívicas"<sup>21</sup>.

A Lei 4.380, de 21 de agosto de 1964, confere, em seu artigo 1º, ao Governo Federal a função, por meio do Ministério de Planejamento, de formular a "política nacional de habitação e de planejamento territorial, coordenando a ação dos órgãos públicos e orientando a iniciativa privada no sentido de estimular a construção e o financiamento da aquisição da casa própria, especialmente pelas classes da população de menor renda" (BRASIL, 1964). Nesse mesmo dispositivo, criou-se o Banco Nacional da Habitação (BNH), vinculado ao Sistema Financeiro de Habitação (SFH), e também o Sistema Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU). A fonte de recursos do BNH originava da caderneta de poupança, oriundos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

---

<sup>18</sup> No caso de Brasília, impulsionaria toda uma reestruturação rumo ao Oeste brasileiro, o que mudaria significativamente as cidades do interior do País, Cuiabá inclusive.

<sup>19</sup> Ver, por exemplo, as propostas de reforma urbana debatidas no Seminário Nacional do Instituto dos Arquitetos Brasileiros (IAB), em 1963. No campo, as demandas por reforma de base, incluindo a Reforma Agrária, defendidas pelas Ligas Camponesas entre as décadas de 1950 e 1960.

<sup>20</sup> Respectivamente governados pelos presidentes militares: Castello Branco (1964-1967); Costa e Silva (1967-1969); Emílio Médici (1969-1974); Geisel e início da abertura política (1974-1979); Figueiredo e queda da ditadura (1979-1985).

<sup>21</sup> Conforme carta escrita por Sandra Cavalcanti, primeira presidente do BNH, ao Presidente Castello Branco, em referência ao projeto habitacional. Ver a respeito: Cavalcanti, apud Azevedo; Andrade, 1982, p. 57.



(FGTS). O banco se tornou o órgão central disciplinando a habitação no País, atendendo as famílias com renda entre 3 a 5 salários mínimos, ou entre 5 a 12 salários mínimos.

No âmbito do planejamento urbano, a criação do SERFHAU tinha por objetivo estimular seus ideais sob o discurso do plano como o único capaz de resolver os problemas emergentes da cidade com crescimento acelerado, ênfase que nasceu nas décadas anteriores, como vimos, e avança por todo o período da ditadura militar. Foi durante o regime militar que o planejamento mais se desenvolveu no país (MARICATO, 2000), expresso na Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), que se integrava ao II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), elaborados, em 1973, no governo de Ernesto Geisel.

Conforme Villaça, é a partir dos anos 1930 e, sobretudo, ao longo do período da ditadura militar que se intensifica a visão de que só o planejamento, com base no instrumento Plano Diretor, seria capaz de organizar racionalmente as cidades. Entre 1930 e 1990, que o autor classifica como a segunda fase do planejamento no Brasil<sup>22</sup>, houve uma disseminação dos Planos, no entanto, "a maior parte desses planos foi elaborada por especialistas pouco engajados na realidade sociocultural local. A população não foi ouvida e, frequentemente, nem mesmo os técnicos municipais" (1999, p. 182); muitos planos não tiveram êxito, acabaram por não "sair da gaveta", gerando aí a expressão até hoje utilizada para os "planos diretores de gaveta". Esse período "é marcado pela ideologia do planejamento enquanto técnica de base científica, indispensável para a solução dos chamados problemas urbanos" (1999, p. 182).

Apesar do prestígio do tema do planejamento, a partir da década de 1960, e da crescente construção normativa expressa pelos inúmeros planos urbanísticos lançados durante as décadas de 1970 e 1980, as cidades brasileiras cresceram à margem do aparato jurídico. Nesse alinhamento, Ermínia Maricato ressalta que:

"Boa parte do crescimento urbano se deu fora de qualquer lei ou de qualquer plano, com tal velocidade e independência que é possível

---

<sup>22</sup> O autor sustenta a tese das 3 fases do planejamento no país, quais sejam: a primeira entre 1875 e 1930, como vimos no Capítulo 1; outra fase entre 1930 e 1990, sendo esta fase ainda subdividida em: a) o urbanismo do Plano Diretor, de 1930 a 1965; b) a era dos superplanos, de 1965 a 1971, e c) o subperíodo do plano sem mapa, entre 1971 e 1992, e, por fim, a partir de 1990.

constatar que cada metrópole brasileira abriga, nos anos 1990, outra, de moradores de favelas, em seu interior [...] é notável como essa atividade referida, de pensar a cidade e propor soluções para seus problemas, permaneceu alienada dessa realidade que estava sendo gestada" (MARICATO, 2000, p. 140).

Apesar de o SERFHAU ser o órgão do planejamento propriamente dito, devendo coordenar os planos e programas do desenvolvimento urbano, o que ocorreu foi uma subordinação da política urbana à habitacional, através do BNH (AZEVEDO; ANDRADE, 1982). Conforme os autores, "a escolha da habitação como eixo da política urbana aconteceu principalmente porque foi sob o aspecto das tensões nas favelas, das massas disponíveis e das migrações maciças para as cidades que a questão urbana ganhou visibilidade e contorno nos princípios dos anos 1960" (AZEVEDO; ANDRADE, 1982, p. 59). O banco tinha total autonomia na operacionalização e implantação dos conjuntos, independentes e descolados de quaisquer diretrizes urbanas e dispositivos legais das cidades, quando havia<sup>23</sup>.

Os principais objetivos do BNH eram: a) "difusão da propriedade residencial, especialmente para as classes menos favorecidas"; b) "melhoria do padrão habitacional e do ambiente, bem como a eliminação de favelas"; c) "redução do preço da habitação pelo aumento da oferta, da economia de escala de produção, do aumento da produtividade nas indústrias da construção civil"; d) "melhoria sanitária da população"; e) "aumento de investimentos nas indústrias de construção civil, materiais de construção e bens de consumo durável" e f) "aumento da oferta de emprego permitindo absorver mão-de-obra não especializada"<sup>24</sup>.

Dentre esses objetivos, realçamos a redução do preço da habitação pela produção em larga escala, o que conformaria o tipo urbano, e, ainda, o apelo à propriedade, através da difusão da ideologia da casa própria, especialmente quando associadas às ações de desfavelamento. Referente à eliminação das favelas, a própria legislação fazia referência, em seu artigo 4º, inciso I, que tratava da prioridade de

---

<sup>23</sup> Esse mesmo fenômeno, da implantação de conjuntos independentemente de planos, reaparece nos anos 2000, a partir da contradição entre os Planos de Habitação e o Programa Minha Casa Minha Vida, como veremos posteriormente.

<sup>24</sup> Com base no relatório referente ao exercício do BNH em 1969, citado por Gabriel Bolaffi (1982). Esses mesmos objetivos aparecem no documento oficial, divulgado em 1979, onde se propõe "acelerar a atividade da construção civil, dada sua elevada participação na geração de rendas internas, sem pressões na balança comercial, e grande capacidade de ocupação de mão de obra [...] gerar condições que propiciassem uma ampliação na oferta de novas moradias, com prioridade de atendimento às famílias de menor renda" (BNH: Projetos Sociais. Rio de Janeiro, 1979.)

aplicação de recursos, dando destaque aos conjuntos habitacionais destinados "à eliminação de favelas, mocambos e outras aglomerações em condições sub-humanas de habitação" (BRASIL, 1964).

Carregando um preconceito do início do século, era ainda muito forte a associação do pobre, e do lugar do pobre, à criminalidade<sup>25</sup>, à falta de asseio e moral; como vimos, a pobreza urbana era sempre associada aos piores atributos, sem nunca questionar a sua causa. Era tratada como caso de polícia, e não como questão social. O discurso preconceituoso das décadas anteriores se transformam em ações pesadas de desfavelamento. Fato que já estava presente em Vargas, quando articulava as ações de remoção de favelas com a construção dos Parques Proletários Provisórios<sup>26</sup>, criados a partir de 1940, frutos de uma "visão autocrática de 'reeducar, reajustar e recuperar o morador, integrando-o novamente na sociedade como um **elemento útil e produtivo**'" (FINEP, 1985, p. 54, grifo acrescentado). O próprio nome "proletário" trazia a alusão da imagem que o Governo queria construir, que contrariava a imagem do morador da favela, demonstrando uma postura "domesticadora" frente à população pobre e trabalhadora.



**Figura 24:** Proposta dos Parques Proletários no Estado Novo, 1941-1943, Gávea- RJ.

Fonte: Valladares, 2005.



**Figura 25:** Favela Praia do Pinto, Leblon-RJ, 1941.

Fonte: Freire e Oliveira, 2002.

Como exemplo, podemos citar a remoção da favela Praia do Pinto, localizada próximo à Lagoa Rodrigo de Freitas, removida após um "misterioso incêndio", posteriormente "entregue a várias carteiras hipotecárias de militares e a algumas

<sup>25</sup> Ver, a exemplo, a famosa ação que ficou conhecida como CPI dos mendigos, ligada a uma trágica ação da "Seção de Repressão à Mendicância da Delegacia de Vigilância e Captura" do Estado da Guanabara, quando, em 1962, foi associada à morte de mendigos (CAVALCANTI, 2000).

<sup>26</sup> No total, construíram-se 3 bairros proletários que realojaram de 7 mil a 8 mil pessoas do DF.

cooperativas"<sup>27</sup>. Sua população foi transferida para o Parque Proletário nº 1, na Gávea. Outro exemplo foi a remoção da favela do Morro do Pinto e Livramento, sendo seus moradores transferidos para o Parque Proletário nº 2, no Caju (FINEP, 1985).

No segundo governo militar, do Presidente Costa e Silva (1967-1969), criou-se a Coordenação de Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana (CHISAM), com o objetivo de centralizar a política em favelas para o Estado da Guanabara. Intensificam-se, nesse período, as ações antifavela por todo o país. Associando a promoção de novas unidades habitacionais aos programas de desfavelamento, muitas foram removidas de áreas nobres das cidades, e a população realocada para áreas distantes em conjuntos habitacionais precários e periféricos. Conforme Sandra Cavalcanti, "por todo o subúrbio do Rio de Janeiro, eles espalharam esses conjuntos, onde acomodaram a população de mais de 37 favelas da cidade"<sup>28</sup>.

Se, por um lado, a população, com base nos seus recursos próprios, ocupava áreas que, pela ausência de infraestrutura, por vezes, se tornavam insalubres ou inabitadas, por outro, quando inserida em programas de realojamento, era relocada para áreas afastadas do centro da cidade, distantes dos postos de trabalho e sem a devida atenção ao lazer, saúde e outros serviços básicos, resultando muitas vezes no retorno de moradores para as antigas favelas.

Lícia do Prado Valladares (1980) relata o percurso das famílias da favela para o conjunto habitacional e o retorno do conjunto habitacional para seus antigos locais de morada, seja por motivos de ordem econômica, como a inadimplência ou incapacidade dos moradores de arcar com novos custos (financiamento da casa própria, serviços, IPTU), seja por outros motivos de ordem social e espacial, desmantelando antigas relações dos bairros de origem ou trazendo conflitos no cotidiano em razão da distância dos locais de trabalho, ausência de serviços<sup>29</sup>. Esse momento é marcado por forte tensão e insegurança para os moradores. Insegurança física, pela incerteza quanto ao novo lugar de moradia, e insegurança

---

<sup>27</sup> Onde hoje é a Selva de Pedra, um dos lugares mais valorizados do Leblon.

<sup>28</sup> Conforme entrevista com Sandra Martins Cavalcanti de Albuquerque, Secretária de Serviços Sociais do Estado da Guanabara no governo de Carlos Lacerda e presidente do BNH (1964-1965), concedida aos pesquisadores Carlos Eduardo Sarmiento e Marly Motta. Ver a respeito em: Cavalcanti, 2000.

<sup>29</sup> Veremos na segunda parte deste trabalho que essas questões continuam recorrentes no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida, mudando toda a dinâmica do cotidiano das famílias.

socioeconômica, pela escassez de emprego e renda na região onde os conjuntos estavam sendo implantados, e com novos custos que deveriam arcar com a moradia.

Todo esse deslocamento era reforçado com o discurso ideológico da casa como instrumento de valorização da moral e ascensão social do trabalhador, da favela à casa própria, do homem ocioso ao trabalhador produtivo. Para Gabriel Bolaffi, naquele momento, "a aquisição de um imóvel se constitui na principal evidência de sucesso e da conquista de uma posição social mais elevada" (BOLAFFI, 1982, p. 43).

As imagens a seguir ilustram como a difusão da casa própria era frequentemente vinculada aos meios de comunicação (figura 26), nos jornais e revistas de divulgação do BNH, aliando a *principal aspiração* da população brasileira – a casa própria – à ideia de "valorização social e de promoção humana", sendo quase sempre frequentemente representada pelo tipo arquitetônico ideal: a casa e seu quintal.



**Figura 26:** Apelo propagandístico da "casa própria", usada como instrumento de valorização social.

Fonte: Revista Veja 1971, Revista do BNH/COHAB-MT, 1982, e Balanço Social do BNH, publicado na Veja, 1980<sup>1</sup>.

Na mesma revista de divulgação regional, fica clara a herança higienista do início do século, quando destaca, dentre os aspectos importantes das obras, o fato de o morador receber "a sua casa com toda infraestrutura urbana necessária para se levar uma vida dentro dos padrões de conforto, higiene e segurança" (Revista BNH/COHAB, 1982).

Consolidando um dos objetivos do BNH, o Estado, através do financiamento da casa própria, mantém a demanda constante para o setor da indústria, que se estrutura e contribui para a reprodução do capital. Segundo Gabriel Bolaffi, o "sistema engendrado em torno do BNH conseguiu superar o impasse, por meio de uma fórmula que canalizaria para a construção civil recursos gerados no próprio setor privado" (BOLAFFI, 1982, p. 46). Essa "fórmula", que combinava a difusão da casa própria com o incremento da indústria da construção civil e o aumento da oferta de emprego, veio em resposta ao período de recessão, sobretudo entre 1964 e 1968. Essa abordagem está presente também na análise de outros autores<sup>30</sup>, conforme Azevedo e Andrade (1982, p. 60):

"A geração de novos empregos, a mobilização da construção civil para atenuar a crise econômica e as vantagens táticas de sua utilização para sanar crises localizadas tiveram bastante peso na concepção da política e foram, desde o início, percebidos como um dos seus papéis principais".

Com o objetivo de conter a crise inflacionária, o governo se baseou em políticas *keynesianas*, que conferem à economia:

"[uma] saída mais eficaz para as crises conjunturais, digamos, clássicas, ao contrário do corte nas despesas governamentais, é o seu aumento, para criar emprego e demanda a partir do investimento em obras de longa maturação e, preferencialmente, desnecessárias ou de *prioridade secundária*, durante os períodos de expansão econômica"<sup>31</sup> (BOLAFFI, 1982, p. 46).

Dessa forma, mais do que solucionar as demandas por habitação para a população de baixa renda e enfrentar de fato os problemas, o BNH "não passou de um artifício político formulado para frear um problema econômico conjuntural" (1982, p. 47), servindo preferencialmente à iniciativa privada, através do fortalecimento do setor da indústria da construção e geração de empregos. E isso fica evidente na própria

<sup>30</sup> Valladares, 1980; Azevedo e Andrade, 1982.

<sup>31</sup> Ainda conforme o autor, a iniciativa privada recebeu até 74% do FGTS no ano de 1968.

redação da Lei, em seu artigo 2º, que confere "à iniciativa privada, a promoção e execução de projetos de construção de habitações" (BRASIL, 1964).

Nesse mesmo alinhamento, sobre o modelo SFH/BNH, Ferreira (2005, p. 14) menciona que "mais do que promover políticas públicas de universalização do direito à habitação, tinha como objetivo central a acumulação privada de setores da economia envolvidos com a produção habitacional, como as grandes empreiteiras, no bojo dos esforços para alavancar o chamado milagre brasileiro".

Sobre esse aspecto, Ermínia Maricato (1996) alega que esse momento foi fundamental para "estruturação e consolidação de um mercado imobiliário urbano capitalista". Conforme a autora,

"A política praticada pelo SFH combinou o atendimento dos interesses dos empresários privados (construção, promotores imobiliários, banqueiros e proprietários de terra) com os interesses de políticos clientelistas (governadores, prefeitos, deputados, vereadores), quando não aconteceu destes fazerem parte daquele grupo. [...] Ela constituiu também um dos expedientes de concentração de renda, na medida em que privilegiou a produção de habitação subsidiada para a classe média em detrimento dos setores de mais baixa renda" (MARICATO, 1996, p. 22).

Apenas um quarto dos investimentos foram canalizados para a classe de renda inferior; grande parte foi destinada a atender as camadas de renda média<sup>32</sup>, contribuindo para surgir, concomitantemente à atuação do programa, inúmeras favelas, loteamentos irregulares e ocupações informais.

Fica evidente o aspecto quantitativo do BNH, deixando de lado objetivos de melhoria das condições habitacionais para famílias de baixa renda, voltando-se à lógica de atendimento à demanda, o que totalizou, em seus 22 anos de existência, cerca de 4 milhões de unidades produzidas no período de atuação do Banco, sendo este "o único índice de eficiência do modelo" (FERREIRA, 2005).

Não faltaram críticas com relação ao desempenho do BNH, fosse pela centralização da intervenção, fosse pela falta de atendimento à população de menor renda, pelo

---

<sup>32</sup> Mantendo, de certa forma, o que alguns autores já apontavam sobre a produção dos IAPs e FCP (MAUTNER, 2004).

privilégio ao setor privado e à indústria da construção civil em detrimento de resolver, de fato, melhorias habitacionais para a população de menor renda.

Lícia do Prado Valladares, referindo-se ao modo de produção de habitações populares no período BNH no Rio de Janeiro, associado aos efeitos para dinamização da indústria, destaca que "tratavam-se de construções em série, o que significava o barateamento do custo por metro quadrado construído. Tratando-se de habitações de baixo custo, podiam-se empregar materiais de qualidade inferior, o que compensaria ainda mais a iniciativa" (VALLADARES, 1980, p. 35).

Sobre o desempenho dos projetos urbanísticos e arquitetônicos, muito se questionou também sobre a sua baixa qualidade, que se deu via reprodução monótona da unidade mínima, conformando bairros enormes, em sua grande maioria, implantados em completo descompasso com a cidade, sem infraestrutura adequada e sem equipamentos comunitários que promovessem o desenvolvimento social dessas comunidades<sup>33</sup>. Gabriel Bolaffi destaca que o resultado foi "a utilização de terrenos inadequados e mal localizados, prossegue na construção de edificações imprestáveis e se conclui na venda da casa a quem não pode pagá-la, por preços frequentemente superiores ao valor de mercado" (BOLAFFI, 1982, p. 54).

Nesse mesmo sentido, referindo-se ao desempenho das edificações, Nabil Bonduki acrescenta que os conjuntos do BNH:

"caracterizavam-se em geral pela monotonia de sua arquitetura; pela ausência de relação com o entorno; por sua localização periférica, estendendo horizontalmente as cidades; pela despreocupação com a qualidade dos projetos e com o meio físico, resultando na depredação ambiental; pela negação dos processos de participação comunitária, preferindo uma gestão centralizada e a contratação de empreiteiras, entregando moradias próprias prontas" (BONDUKI, 2000, p. 21).

Eduardo Comas (1986) chega a sugerir o conjunto habitacional do BNH como um *tipo arquitetônico*, o que o autor classifica como "instrumento classificatório a posteriori que ressalta as características comuns de obras arquitetônicas já executadas"; no caso do BNH, esse "instrumento apriorístico de projeto" ou "princípio

---

<sup>33</sup> Ver, entre outros autores: Bolaffi (1982); Bonduki (2000); Comas (1986); Maricato (1996, 2001); Damiani (1993).



normativo comum" vai se materializar em duas fórmulas: uma, a partir dos blocos de apartamentos, e outra, a partir da repetição de casas isoladas unifamiliares.

Sem dúvida, foi a partir dos anos 1960 que o *tipo* conjunto habitacional se assume, definitivamente, no ideário da sociedade como forma de produção em massa e para as massas do País, nas imensas periferias urbanas das cidades brasileiras, a partir da padronização e reprodução simples, monótona e em larga escala da unidade habitacional.

Além de essa espacialização ser considerada como um *tipo*, este também está caracterizado pela localização dos conjuntos, resultado da regulação e privação do uso do solo urbano que direciona a implantação deles em regiões periféricas da cidade. De acordo com Ermínia Maricato, "os conjuntos habitacionais de promoção pública foram localizados em áreas desvalorizadas, em zonas rurais ou periféricas, alimentando a manutenção de vazios e a expansão horizontal urbana" (MARICATO, 2001, p. 85).

Os princípios inovadores da arquitetura moderna incorporados, parcialmente, nas experiências pioneiras desenvolvidas nos IAPs, que entendiam a habitação não apenas a partir da unidade em si, mas, a partir dela, a possibilidade de vincular a construção de novo modo de vida "socializante", foram paulatinamente sendo abandonados, fracassaram do ponto de vista projetual e se transformaram em ambientes hostis, segregados e homogêneos.

Herdeiros da doutrina disciplinar modernista, os conjuntos produzidos desde a década de 1960 incorporaram conceitos como o da homogeneização, padronização e repetição. Conseguiram, em sua pior vertente, reproduzir os princípios da produção em série e da redução dos custos da construção, comprovados nos exemplos emblemáticos da padronização ao extremo no Brasil. A unidade habitacional em si e o atendimento ao déficit tornaram-se o elemento central das intervenções, que tiveram apelo meramente quantitativo<sup>34</sup>.

Destacamos, como exemplo, o conjunto habitacional Vila Kennedy, construído ainda em 1965, com fundos americanos do Programa "Aliança para o Progresso",

---

<sup>34</sup> Reforçando aqui o argumento de Bolaffi, de que o BNH mais serviu para resolver o problema da crise econômica do que da habitação propriamente.

que destinava recursos para habitação na América Latina. A forma urbana do conjunto se conforma em um zoneamento exclusivamente residencial<sup>35</sup>, seguido por uma repetição exaustiva da unidade habitacional em lotes unifamiliares, totalizando 5.509 unidades, com área mínima de 28 metros quadrados (m<sup>2</sup>), composta por quarto, sala, cozinha, banheiro. Importante destacar que, nesse período, solidificam-se as ações antifavela no Rio de Janeiro.

O conjunto incorporava a ação integrada de remoção de 12 favelas do Rio de Janeiro, que tinham como destino, além do Vila Kennedy (figura 27), a Vila Aliança, em Bangu, e Vila Esperança, em Vigário Geral. Todos os conjuntos com distância entre 30 e 40 quilômetros do local de origem, as áreas eram “mal servidas de transporte e de infraestrutura urbana, causaram impacto extremamente negativo na relação moradia-trabalho dos removidos, levando como consequência mais extrema à desestruturação de diversas famílias” (FINEP, 1985, p. 68).



**Figura 27:** Conjunto Vila Kennedy, Rio de Janeiro, 1965, Programa “Aliança para o Progresso”. Modelo muito difundido no período BNH.

Fonte: Freire e Oliveira, 2002.

O conjunto Cidade de Deus foi construído na década de 1960, inicialmente com 6.658 unidades unifamiliares, também com recursos do programa “Aliança para o Progresso”, articulado com ações de remoções de favelas da Zona Sul da cidade. Depois, já no período BNH, adotou-se a tipologia vertical, muito difundida a partir dos anos 1980. A realocação para áreas distantes se justificava pela proximidade dessa “mão de obra não qualificada” dos postos de trabalho na indústria da construção

<sup>35</sup> Em entrevista, Sandra Cavalcanti, chega a admitir a falta de preocupação com outros usos, quando comenta o questionamento de um “birosqueiro”: “‘Como é que esse povo vai se arranjar nas compras?’ Respondi: ‘O senhor tem toda a razão. Se tiver um tempinho agora, vamos até a Secretaria, quero conversar com vocês, birosqueiros, sobre isso’. Não tínhamos nos lembrado desse pormenor”. Ver a respeito em: Cavalcanti, 2000.

civil, tendo em vista o projeto imobiliário da Barra da Tijuca e Recreio, onde se geraria, além de serviços de pedreiros, “uma grande demanda de serviços domésticos, porteiros, jardineiros, faxineiras, lavadeiras”<sup>36</sup>.

As imagens a seguir ilustram alguns momentos da padronização e periferização dos conjuntos habitacionais. À esquerda, uma das primeiras intervenções, Cidade de Deus (figura 28), construído para abrigar famílias advindas dos programas de remoção de favelas; à direita, o conjunto Cidade Tiradentes (figura 29), em São Paulo, década de 1980, o maior conjunto da América Latina.



**Figura 28:** Primeira leva de moradores para o conjunto habitacional Cidade de Deus, Rio de Janeiro, 1970.

Fonte: Acervo da autora (pesquisa pessoal em mídia digital, 2010).



**Figura 29:** Conjunto habitacional Cidade Tiradentes, Zona Leste de São Paulo, década de 1980.

Fonte: Acervo UsinaCtah, acesso em 2006.

Como vimos, o BNH incorporava, por um lado, as demandas da indústria da construção civil, cujos temas norteavam a redução de custos, a seriação e a produção em larga escala; por outro, a indústria automobilística, que entra como aliada no processo de expansão da mancha urbana nas cidades brasileiras, com base na associação da localização desses novos empreendimentos em grandes glebas periféricas à possibilidade de acesso via transportes coletivos.

O papel da indústria automobilística incorporaria uma nova leitura sobre a estruturação do espaço urbano na cidade moderna, uma vez que se alinha ao processo de periferização, quando resolve o problema do deslocamento da classe

<sup>36</sup> Trecho retirado da entrevista de Sandra Cavalcanti, 2000, p. 89. Curioso perceber que, passados tantos anos, a associação do trabalho do pobre urbano ainda se vincula à servidão das classes mais abastadas ou trabalhos menos qualificados em distritos industriais.

trabalhadora através do transporte de massas, possibilitando a implantação de cidades-dormitórios em áreas distantes do centro, mas acessíveis do ponto de vista da mobilidade, mesmo que fosse à custa de horas de deslocamento.

Nesse alinhamento, François Ascher argumenta que:

"com o desenvolvimento dos transportes coletivos e os bondes, formaram-se bairros residenciais de alta renda e bairros industriais para as fábricas e operários. Ainda aqui foi decisivo o papel dos transportes urbanos para tornar possível a ampliação dos territórios urbanos e sua recomposição em grande escala" (ASCHER, 2010, p. 26-27).

Foi assim no Rio de Janeiro, com a construção da Avenida Brasil, que estenderia a cidade rumo a oeste, onde se construiu o Conjunto Habitacional Vila Kennedy, em São Paulo, com a Radial Leste, iniciada em 1957, que, posteriormente, canalizou grande parte dos conjuntos habitacionais na cidade, e também, com a implantação das avenidas Historiador Rubens de Mendonça – amplamente conhecida por Avenida do CPA – e Fernando Corrêa da Costa, em Cuiabá, na década de 1970, ao direcionar o crescimento da cidade para as regiões norte e sul, como veremos mais adiante.

Mautner (2010), em busca de compreender o fenômeno da periferização na cidade de São Paulo, que se inicia em 1930, associa à possibilidade do acesso por ônibus a terra barata e distante do centro. Conforme a autora, esse processo também é impulsionado pela fragilidade da política habitacional do Estado, pela crise do aluguel e pela industrialização dos materiais de construção, o que vai culminar no trinômio *loteamento popular/casa própria/autoconstrução* como "forma predominante de acesso residencial da classe trabalhadora" (MAUTNER, 2004, p. 248).

À formação de novos eixos de expansão e dispersão urbana, impulsionada pela indústria automobilística, deve-se alinhar outro fator que se anuncia no século XIX, perpassa o século XX e hoje se consolida como fator-chave na compreensão do processo de periferização, que é o solo urbano e, sobretudo, o valor monetário como condição exclusiva para acessá-lo. A monetarização do solo urbano faz toda a diferença no quesito localização, o que vai ditar a implantação desses empreendimentos em terras periféricas e desprovidas de infraestrutura, baratas e

distantes da classe mais abastada, conformando aí outro fenômeno que se inicia nos anos 1950 e se consolida nos anos de 1970 e 1980, que é o da segregação e da diferenciação socioespacial.

O tema da segregação e da diferenciação está associado ao que queremos identificar como um *tipo urbano* de produção habitacional, que, apesar de ter indícios no início do século XX, conforme demonstrado no capítulo anterior, quando data os dispositivos pioneiros do zoneamento, ele se consolida, em especial, a partir de meados do século XX, com a produção representada pelo BNH.

A precariedade dos conjuntos e a periferização resultam da redução dos custos da produção, pois é na periferia da cidade fragmentada, onde também não se tem acesso aos serviços e equipamentos públicos, que o preço da terra urbana é acessível. Reforçando a relação localização, preço do solo e lugar de moradia dos mais pobres, Paul Singer destaca que "a propriedade privada do solo urbano faz com que a posse de uma renda monetária seja requisito indispensável à ocupação do espaço urbano" (SINGER, 1982, p. 33), o que jamais foi alcançado pelos trabalhadores, em razão das baixas condições dos salários, característica peculiar da economia capitalista, como já referimos na introdução.

Sobre o padrão periférico de crescimento urbano dado pela diferenciação socioespacial em São Paulo, Kowarick e Campanário (1988, p. 40) comentam que, começando na década de 1950, "desencadeou um processo de assentamento urbano que reservou as áreas centrais, melhor equipadas, para as camadas de médio e alto poder aquisitivo e segregou a classe trabalhadora nas múltiplas, longínquas e rarefeitas periferias da metrópole, particularmente no entorno dos principais troncos ferroviários e rodoviários".

Por causa da crise urbana, que se acentuava com o avanço da urbanização, o BNH, a partir dos anos 1970, assume outros programas de desenvolvimento urbano<sup>37</sup>, entre eles o Projeto Cura, em 1973<sup>38</sup>, em que caberia ao BNH coordenar e financiar as ações de compensação urbana<sup>39</sup>. O Projeto Cura tinha por objetivo "promover a

---

<sup>37</sup> Sobre as fases do BNH, ver Valladares (1983). Sobre as fases das COHABs: Azevedo e Andrade (1982)

<sup>38</sup> Através da Resolução nº 7 do Conselho do BNH, 1973.

<sup>39</sup> Alguns autores alegam que os efeitos do Projeto Cura resultaram na especulação imobiliária e expulsão da população de menor renda (SACHS, 1999). Fato assim ocorreu no bairro Quilombo, em

melhoria das condições de vida urbana das comunidades, através da alocação de recursos para aplicação em infraestrutura e equipamentos urbanos, de acordo com as possibilidades econômicas e as aspirações da população". Tinha por atribuições:

"a) execução integrada de obras de infraestrutura e equipamento urbano e comunitário; b) eliminação da capacidade ociosa dos investimentos urbanos pela promoção do adensamento da população a níveis satisfatórios (principalmente pela utilização de terrenos vagos de loteamentos semicupados); c) racionalização dos investimentos em infraestrutura e equipamento urbano, pelo estabelecimento de critérios objetivos de prioridade; d) diminuição dos efeitos negativos da especulação imobiliária, procurando otimizar o uso da terra urbana sob o ponto de vista econômico, social e espacial" (BNH, 1973, p. 1).

Nesse mesmo período, o Estado passa a incorporar a autoconstrução e a admitir a urbanização de favelas por meio de "programas alternativos", também vinculados ao BNH; no entanto eram "de pequena abrangência e desligados do eixo estrutural da política habitacional e das estruturas institucionais" (DENALDI et al., 2014, p. 3). Tem-se, respectivamente, a criação do Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (Profilurb), em 1975, o Programa de Erradicação de Sub-Habitação (Promorar), em 1979, e o João de Barro, em 1984.

O Profilurb implantava loteamentos com infraestrutura urbana e visava, sobretudo, responder ao surgimento das favelas e loteamentos irregulares nas periferias urbanas, que se acentuavam nesse período<sup>40</sup>. Entregava, dessa forma, lotes urbanizados que, depois, passaram a receber as casas-embrião, juntando-se aos outros dois programas, que tinham em sua base a autoconstrução: o Promorar e João de Barro<sup>41</sup>. O Promorar consistiu em uma evolução do Profilurb, uma vez que, finalmente, o Estado passou a reconhecer a favela como um lugar na cidade e a propor medidas para sua urbanização e regularização. Já o Programa João de Barro consistia no apoio à autoconstrução por meio dos mutirões e ajuda mútua. A criação desses programas foi importante na história do BNH, por reconhecer a realidade das

---

Cuiabá, cuja população foi "gradativamente expropriada do espaço, pela pressão econômica da valorização do solo" (FREIRE, 1997, p. 148).

<sup>40</sup> Maria da Glória Gohn, sobre as ocupações na cidade de São Paulo, que se intensificaram na década de 1980, associa a "falta de áreas livres para instalação de novas favelas, o inchamento das favelas já existentes além dos limites suportáveis, as restrições impostas pelas novas leis dificultando a abertura de novos loteamentos, a valorização desmensurada do preço da terra impossibilitando a compra, aliados à crise econômica, inflação e desemprego" (GOHN, 1991, p. 72).

<sup>41</sup> Em termos quantitativos, esses programas não tiveram grande alcance (SACHS, 1999). Em Mato Grosso, apenas 2 loteamentos foram entregues pelo Profilurb: 1 em Cuiabá e outro em Várzea Grande, 1 operação via Promorar e 13 pelo João de Barro (AQUINO, 2009).

idades brasileiras, institucionalizando práticas e intervenções há muito tempo presente nas periferias.

No final dos anos 1980, o SFH começa a entrar em recessão, pela retração econômica e crise inflacionária, o que resultou na enorme inadimplência dos mutuários em relação ao BNH<sup>42</sup>. Em 1986, o Banco é extinto, deixando um saldo de 4.467.329 financiamentos habitacionais do SFH (SFH/BNH)<sup>43</sup>. A produção habitacional desse período resultou em enormes periferias, com passivos que ainda hoje perduram, seja pela própria precariedade em que se encontram os conjuntos, pelas irregularidades de suas áreas públicas, pela precariedade das áreas de lazer – muitas delas nem foram implantadas –, seja pelos altos índices de violência urbana.

Extinto o BNH, suas atividades foram incorporadas pela Caixa Econômica Federal (Caixa). Conforme Azevedo, essa incorporação “tornou explícita a falta de proposta clara para o setor”. E ainda, mesmo “que considerada como agência financeira de vocação social, a Caixa possui, como é natural, alguns paradigmas institucionais de um banco comercial, como a busca de equilíbrio financeiro, retorno de capital aplicado etc.”, o que dificulta a possibilidade de pensar programas alternativos direcionados para o setor de famílias com até três salários mínimos (AZEVEDO, 2007, p. 16).

Dos anos do milagre econômico e das promessas desenvolvimentistas, restaram apenas a estruturação de cidades extremamente segregadas, por um lado uma classe alta que, a partir dos anos 1990, começa a se enclausurar nos altos muros de condomínios de alto luxo<sup>44</sup>, por outro, uma enorme população que se ajusta e sobrevive ou em conjuntos habitacionais de péssima qualidade urbanística e arquitetônica ou nos inúmeros assentamentos precários, ambos carentes de infraestrutura e equipamentos comunitários. O País, por um lado, modernizou-se e, por outro, mantém e arrasta uma condição de desigualdade social e regional expressa por uma grande parte empobrecida da população.

---

<sup>42</sup> Como já destacamos, em grande parte destinado à classe média, o que também se justificava pela baixa capacidade de pagamento da classe mais baixa, que não teve o ajuste salarial acompanhado do aumento do valor do financiamento da casa própria (FINEP, vol. 2, s.d.).

<sup>43</sup> Conforme Azevedo (1988).

<sup>44</sup> Fenômeno comum nas cidades brasileiras do final do século XX, estimulado, sobretudo, pelo aumento da violência urbana e cultura do medo nos grandes centros.

Nos anos 1990, a política habitacional no Brasil sofreu um grande recuo, tornando-se insignificante ou quase inexistente, para retornar apenas a partir dos anos 2000. Os anos pós-BNH foram inexpressivos para a produção habitacional. Cabe apenas citar, no governo do Presidente Fernando Collor de Mello (1990-1992), o Plano de Ação Imediata para a Habitação (Paih), e, no governo do Presidente Itamar Franco (1992-1994), o Programa Habitar Brasil, atendendo cerca de 15 mil famílias em 1993 (DENALDI et al., 2014), e Morar Município, ambos com intuito de financiar urbanização de favelas.

No governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), manteve-se o Habitar Brasil, que, em 1999, recebe recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), sendo denominado como Habitar Brasil/BID, segundo Denaldi et al. (2014), com recursos irrisórios, não permitindo a ampliação das ações em favelas no País. Foram ainda criados o "Pró-Moradia" e o "Pró-Saneamento", ambos utilizando recursos do FGTS. Com relação à produção de novas unidades habitacionais, o governo FHC, em sua segunda gestão, cria o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), em 1999, abrindo os anos 2000 com uma retomada de financiamento no setor, ainda que tímida, fato que só se amplia com o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), já no governo Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), como veremos na segunda parte deste trabalho.

## **2.2 A manifestação do tipo urbano e arquitetônico em Mato Grosso: do conjunto popular à produção da COHAB-MT**

Nesta parte do capítulo, discorreremos sobre a formação histórica do espaço urbano mato-grossense, com especial atenção ao recorte urbano mesolocal da investigação, Cuiabá, de forma a compreender a sua configuração urbana ao longo do século XX e XXI, sob a óptica das principais ações do Estado, com base nos programas de provisão habitacional.

Cuiabá, cidade do século XVIII, ainda do ciclo do ouro no período colonial, viveu um crescimento vegetativo até meados do século passado, quando novamente se intensifica o processo de urbanização, com base na política desenvolvimentista do



Governo Federal e de integração às novas frentes de expansão de colonização da Amazônia.

Freire (1997) define o processo de crescimento urbano de Cuiabá em três ciclos: da mineração, da sedimentação administrativa e da modernização. O primeiro, o ciclo da mineração (1722 a 1820), quando a cidade estava vinculada à atividade mineradora e, conforme o autor, "sob o signo do ouro e da miséria". O núcleo urbano, nesse período, se resume à ocupação ao longo da Prainha e Igreja do Rosário e às margens do Rio Cuiabá.

O segundo ciclo, da sedimentação administrativa (1820 a 1968), inicia-se quando a cidade passa a sediar a capital da província, em 1820, e se estende até 1968. O autor distribui esse ciclo em três momentos: o de euforia, com a elevação à capital da província, que se estende até o final do século XIX; depois, movido pela produção de açúcar e extração da borracha, nesse período se anunciam, também, a instalação de alguns serviços urbanos pela iniciativa privada, como as linhas de bonde de tração animal, em 1891, e a ligação telefônica, em 1912; por fim, o terceiro momento, com as ações intervencionistas do Estado Novo, fixando marcos na urbanização, que rompiam com a fisionomia barroca e colonial, como a abertura de grandes avenidas, a ligação entre as cidades de Cuiabá e Várzea Grande, com a primeira ponte e a construção de prédios públicos com arquitetura imponente e autoritária, típica do Estado Novo. Esse período se estende até o final dos anos 1960 e contribuiu para a primeira frente de expansão do espaço urbano, como veremos adiante.

Já nessa época, segundo o autor, havia certa diferenciação social nas formas de moradia: para a classe dominante, representada pelos mineiros, fazendeiros e comerciantes, as grandes residências e os sobrados; para os trabalhadores pobres e escravos, as choupanas, casas de palha e casebres de taipa (figura 30), que se caracterizavam pela "proporção reduzida da área construída, a inexistência de vidraças, a simplicidade do mobiliário de fabricação local, a altura menor do pé direito", o que conferia, conforme o autor, uma "diferença de status" entre as classes (Freire, 1997, p. 85).



**Figura 30:** Tipologias da moradia do pobre em Cuiabá, final do século XIX e início do século XX.

Fonte: Freitas (2011, p. 199) e Freire (1997, p. 86).

Com o início do Estado Novo, começam a surgir novos estratos sociais, que conformariam uma incipiente classe média, formada por “burocratas, pequenos comerciantes, profissionais liberais, militares e pequenos proprietários rurais” (Freire, 1997, p. 23).

No que se refere à atuação do poder público em prover habitação, foi nesse período intervencionista do Estado Novo que se tem a primeira iniciativa estatal, quando da construção do “bairro popular”, no âmbito da FCP, em 1949, durante o governo de Eurico Gaspar Dutra (1946-1951). Nessa época, Cuiabá passava por um período de recessão econômica que só se alteraria com as políticas territoriais nos anos seguintes. Apesar de haver pontos de habitações populares, não havia uma demanda habitacional latente, como em outros centros do país, de forma que o conjunto habitacional foi um “presente”<sup>45</sup> para a capital, sendo esse tema incluído no cenário da política habitacional do país apenas na década de 1970 (FREIRE, 1997; CASTOR, 2013).

A partir da década de 1960, inicia-se o crescimento rumo ao Centro-Oeste brasileiro, em especial ao Estado de Mato Grosso, desencadeado pela criação de Brasília, nos anos 1950, seguido das políticas do Governo Federal de desenvolvimento e integração nacional através da ocupação da Amazônia, já nos anos 1970. Freire (1997, p. 125) refere que as “políticas de integração das áreas periféricas se definem

<sup>45</sup> Segundo Castor (2003), justificado pelo fato de o então presidente ser de Cuiabá.

a partir da ideologia da ocupação produtiva dos 'espaços vazios'" do país, que deveriam se integrar ao modo de produção capitalista.

Esse período o autor define como o terceiro ciclo, o da modernização, quando a capital assume o discurso modernizante, construindo prédios de grande porte e os primeiros "arranha-céus", uma nova ponte de ligação com Várzea Grande e, num contraponto, a destruição do Jardim Alencastro e da Catedral do Bom Jesus, em 1968<sup>46</sup>.

O incremento populacional em Mato Grosso se intensificou a partir dos anos 1970, com a difusão de que o Estado seria promissor no setor agrícola, intensificado pelas políticas territoriais, tanto públicas quanto privadas (AZEVEDO, 2006). As decorrentes e crescentes migrações vão culminar num acentuado processo de urbanização e alteração da estrutura urbana das suas principais cidades, Cuiabá e Várzea Grande, que se transformariam em sedes do processo migratório desencadeado em todo o Estado.

A capital, em curto espaço de tempo, saltou de 54 mil habitantes, na década de 1940, para 103 mil em 1970, e a estimativa do IBGE é que hoje esse número ultrapasse 575 mil habitantes<sup>47</sup>. Os custos dessa urbanização tão acelerada são altos, porque o governo não conseguiu prover, suficientemente, serviços públicos para a cidade, que se materializou de forma dispersa, desordenada e desigual, acompanhando o cenário nacional.

A tabela abaixo demonstra o crescimento demográfico, a partir dos anos 1970 no Estado de Mato Grosso, que, em apenas quatro décadas, quadruplicou. A população que residia no campo também era superior à população urbana, fato

---

<sup>46</sup> É intrigante, na história de crescimento e desenvolvimento urbano do século XX, como essa onda modernizante rompe com o passado e com a história de algumas cidades. Para Cuiabá, talvez a Catedral seja um grande marco de destruição, rompendo com um passado que essa nova ordem moderna não quer manter. Foi assim também nos anos anteriores, com a destruição do Antigo Palácio, a Delegacia Fiscal e casarões vizinhos (FREIRE, 1997; FREITAS, 2011). Desse período para cá, especialmente com as intervenções para a Copa do Mundo 2014, vimos constantemente a cidade ser dilapidada, justificativa sempre vinculada ao discurso do "progresso", como a demolição do antigo estádio, do patrimônio paisagístico da Avenida do CPA, além das constantes alterações do patrimônio histórico do centro e região do Porto.

<sup>47</sup> Conforme dados do IBGE, disponíveis em: <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=510340&search=mato-grosso|cuiaba>

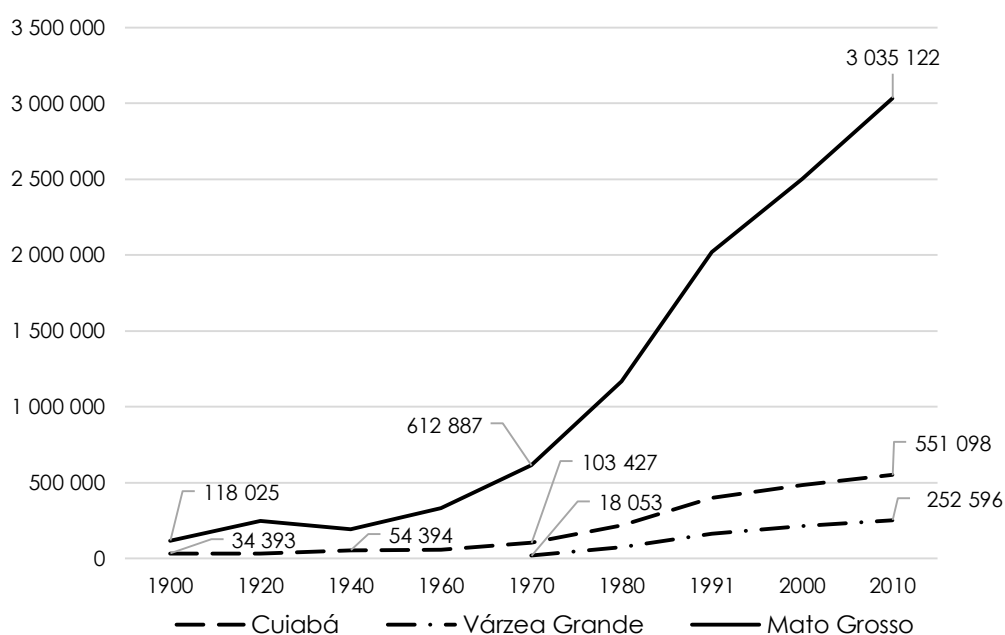
que só se inverte nos anos 1980, quando as cidades passam a ser a sede do agronegócio, cada vez mais mecanizado.

Cuiabá e Várzea Grande tiveram um salto ainda maior: já na década de 1970, a cidade era o lugar de vida dos moradores, concentrando, respectivamente, 87% e 77% da população em área urbana, tendo esses números, conforme dados do último Censo, em 2010, alcançado 98% em ambos os municípios, conforme demonstram os dados a seguir (tabela 1):

**Tabela 1:** Crescimento demográfico em Mato Grosso, Cuiabá e Várzea Grande

	Período	1970	1980	1991	2000	2010
<b>Mato Grosso</b>	Total	612.887	1.169.812	2.022.524	2.502.260	3.035.122
	Urbana	239.524	673.069	1.481.073	1.985.590	2.482.801
	Rural	373.363	496.743	541.451	516.670	552.321
<b>Cuiabá</b>	Total	100.860	212.980	402.813	483.346	551.098
	Urbana	88.361	197.970	395.662	476.532	540.814
	Rural	12.499	15.010	7.151	6.814	10.284
<b>Várzea Grande</b>	Total	18.053	76.678	161.958	215.298	252.596
	Urbana	13.908	73.294	155.307	211.303	248.704
	Rural	4.145	3.384	6.651	3.995	3.892

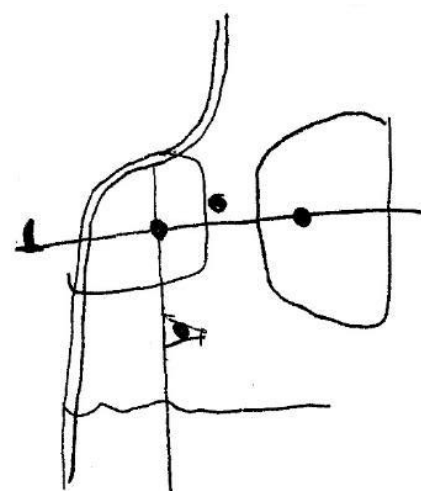
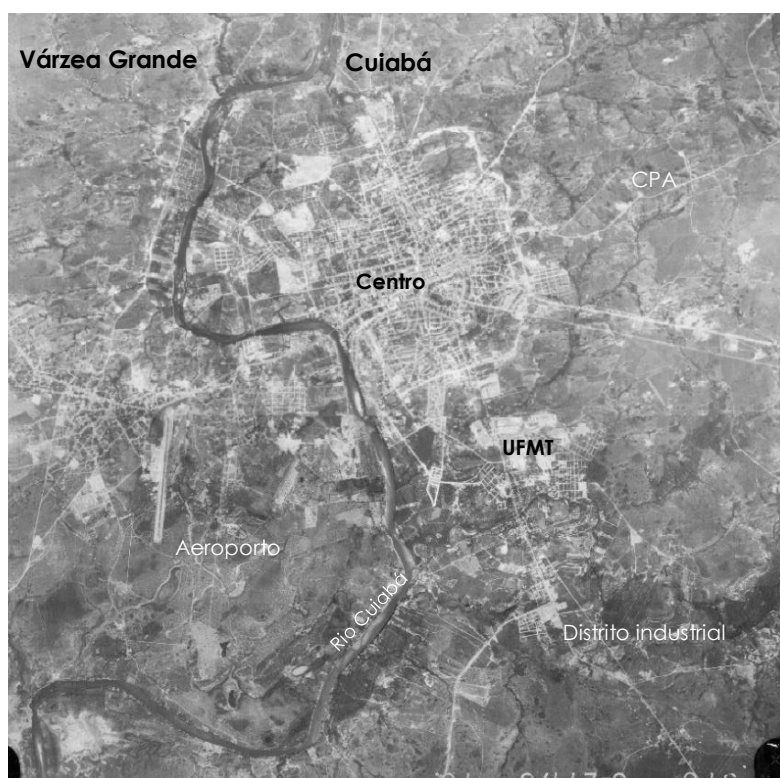
Fonte: Censos Demográficos 1960/2010 (IBGE, 2010). Organizado pela autora.



**Gráfico 1:** Crescimento demográfico em Mato Grosso, Cuiabá e Várzea Grande.

Fonte: Recenseamento do Brasil 1872/1920; IBGE, Censo Demográfico 1940/2010. Organizado pela autora, 2014.

As ações e intervenções do Estado brasileiro tiveram efeitos diretos na alteração da estrutura do espaço urbano mato-grossense. Com relação a Cuiabá, podemos destacar a abertura da Avenida do CPA e a criação do novo centro político-administrativo do Governo Estadual, nos anos 1970, contribuindo para a expansão a nordeste da capital, o asfaltamento da Avenida Fernando Corrêa da Costa e a criação do *campus* da Universidade Federal, na mesma década, e, posteriormente, a criação do Distrito Industrial, em 1978, às margens da BR-364, a 15 quilômetros do centro, consolidando-se como vetor de expansão na direção sul (figura 31).



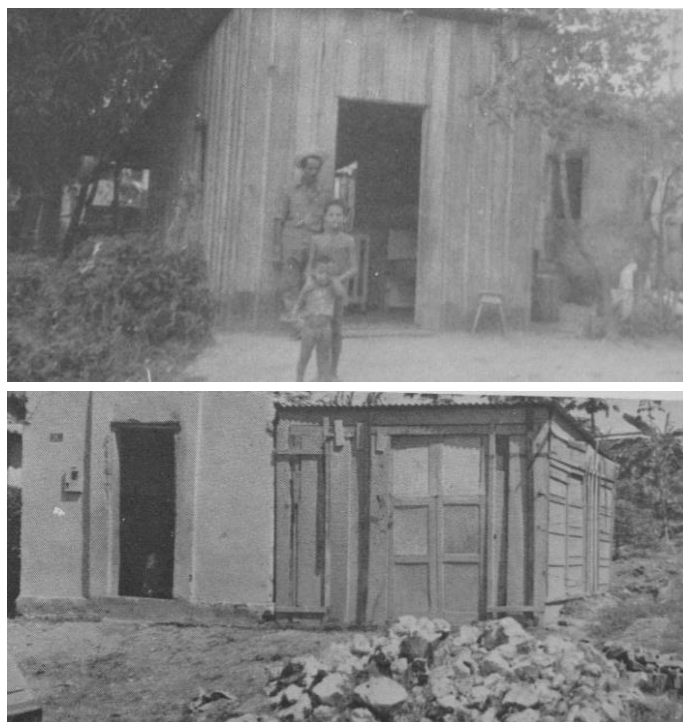
**Figura 31:** Imagem de Cuiabá e Várzea Grande, 1978. Croqui de Júlio De Lamonica Freire indicando os eixos de expansão a partir do centro de Cuiabá.

Fonte: Acervo pessoal de Doriane Azevedo, acesso em 2014.

Naquele momento também se intensifica a expansão para além do centro setecentista, em direção à antiga periferia da capital. O Projeto Cura, no âmbito do BNH, que visava a melhorias nas condições de vida urbana, através da aplicação de recursos em infraestrutura e equipamentos, foi implantado na capital nos anos de 1978 e 1979, avançando sobre antigos bairros populares – Araés, Lixeira e Quilombo –, o que acabou por promover “a expulsão de uma parcela considerável da população” para outras áreas da cidade (CUIABÁ, 1980).

Ainda nesse campo, novas frentes de expansão formal e informal, decorrentes da demanda habitacional, impulsionaram os eixos de crescimento e expansão periférica na capital, que se consolidava pela dispersão e descontinuidade de sua

malha urbana. Freire (1997, p. 150) analisa a heterogeneidade econômica desse novo tecido urbano que se estrutura, fazendo coexistir formas populares de moradia (figura 32) com uma classe média que surge em novos loteamentos, fato que ocorreu em áreas do Projeto Cura<sup>48</sup> e com a coexistência de favelas e habitações populares junto das habitações de alto padrão que aparecem nas regiões do Barbado, Praeiro e Jardim Shangrilá.



**Figura 32:** Tipologias da moradia do pobre, identificadas no âmbito do Projeto Cura – Cuiabá, anos 1970.

Fonte: Cuiabá, 1980.

Essa observação de Freire veio gradativamente sendo alterada e, sem dúvida, tende a ser menos notada no início do século XXI, mesmo no Quilombo, onde ainda permanecem algumas habitações de caráter mais popular. Existe, por outro lado, uma grande tendência de verticalização na região, conformando condomínios de médio e alto padrão. Da mesma forma que nas últimas décadas, a segregação vem se intensificando, promovendo a diferenciação entre as classes por meio dos condomínios horizontais de classes média e alta, como veremos no capítulo 4.

No tocante à consequente demanda habitacional a partir da década de 1960, pode-se dizer que é nesse período que começa a haver alguma consciência da moradia como um direito a ser incorporado na política social. Freire (1997, p. 170) comenta que a “improvisação de soluções, como a divisão e ampliação das casas

<sup>48</sup> Ainda que essa ação tenha impulsionado a expulsão de alguns moradores.

existentes para responder à demanda de novas moradias, já começa a emitir sinais de esgotamento, impondo a necessidade de moradia como um problema de relevância crucial para a administração estatal".

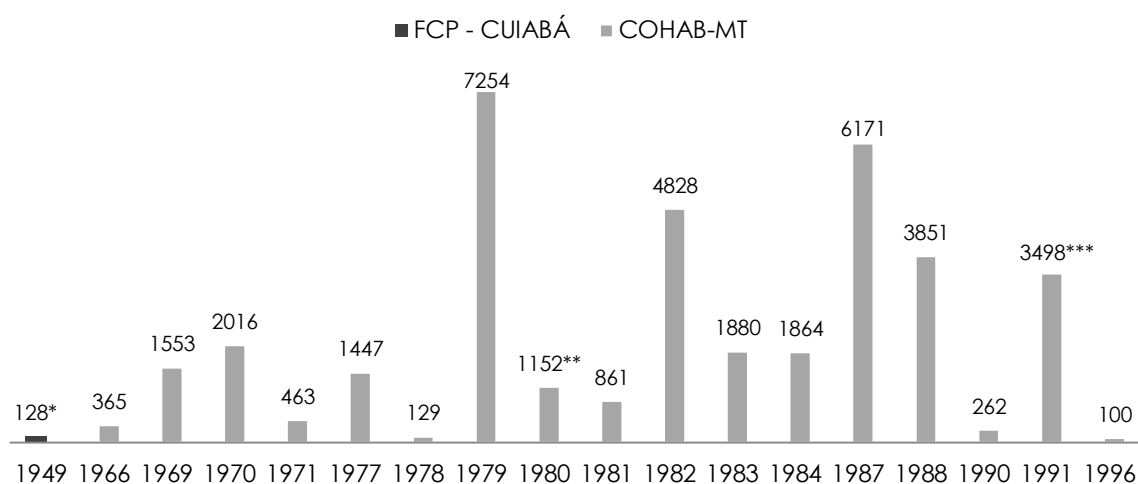
Em resposta, o governo estadual cria a Companhia de Habitação do Estado de Mato Grosso (COHAB-MT), que se vinculava ao BNH. Institucionalizava assim a habitação como parte das políticas públicas do Estado, de forma a conduzir a política habitacional visando melhorar as condições de vida da população de menor renda. A Lei nº 2.408, de 28 de junho de 1965 (CUIABÁ, 1965), cria a Companhia tendo por "finalidade o estudo das questões relacionadas aos problemas da habitação popular e o planejamento e a execução das suas soluções segundo as diretrizes e normas expressas na Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964"<sup>49</sup>. A COHAB-MT integrava o SFH e, segundo Aquino (2009, p. 117-118), tinha por objetivo:

"I – estudo dos problemas da habitação popular, em situação sub-humana, objetivando erradicar moradias que se encontrassem em estado de conservação abaixo do padrão de normalidade e melhorar as atuais condições habitacionais da populações de baixa renda; II – elaborar programas e projetos de ampliação da oferta de residências [...]; III – coordenação, em plano estadual, dos programas de habitação popular, inclusive de normas para o estabelecimento de medidas para a sua execução; IV – assistência aos conjuntos residenciais, por meio de recursos diretos e indiretos da Companhia [...]; aplicação de recursos do Sistema Financeiro Federal da Habitação; VI – regularização e titulação de áreas urbanas ocupadas e/ou invadidas por posseiros [...]".

Entre 1965 e 1996, a instituição construiu 36.076 unidades habitacionais (gráfico 2) em 140 conjuntos habitacionais e assentou mais de 46 mil famílias (AQUINO, 2009, p. 118)<sup>50</sup>. Atenderam-se, no total, 34 cidades no Estado (mapa 1), em grande parte na porção sul, o que vai ao encontro da dinâmica econômica da época, com uma ocupação ainda tímida e incipiente ao norte do Estado, fato que se altera nos anos 2000, como demonstraremos no âmbito do PMCMV.

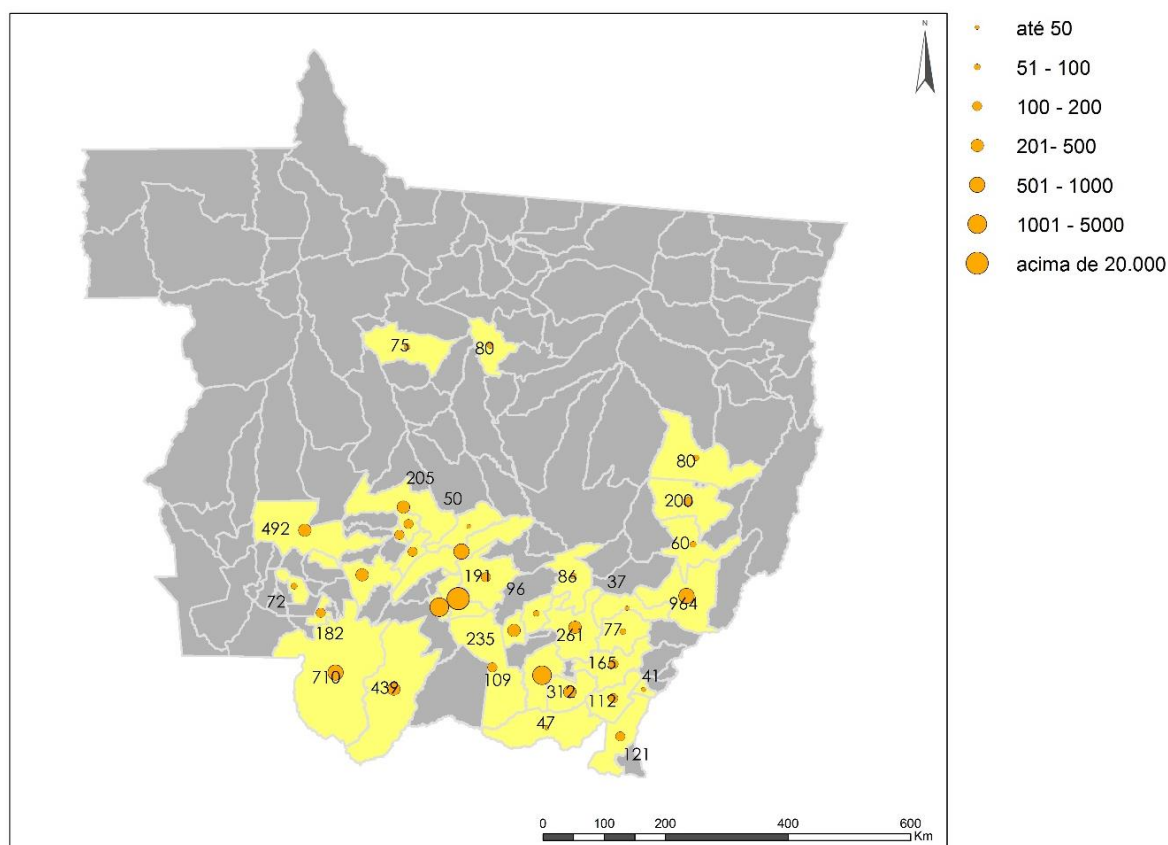
<sup>49</sup> Conforme artigo 1º da Lei nº 2.408/1965.

<sup>50</sup> Encontramos algumas divergências nos dados primários obtidos no Instituto de Terras de Mato Grosso (Intermat), para onde foi destinado parte do acervo remanescente da COHAB-MT, após a sua extinção, e em planilhas arquivadas na Elonet, empresa responsável pela operacionalização e regularização dos contratos da COHAB-MT. As divergências são especificamente com relação ao ano de assinatura de contrato, entrega dos empreendimentos e números de unidades. Isso nos indica a necessidade de uma pesquisa mais apurada com relação à história e atuação da COHAB no Estado. Para os dados a seguir, optamos em utilizar os apresentados por Aquino (2009).



**Gráfico 2:** Produção habitacional em Mato Grosso - FCP e Cohab-MT. Número de unidades produzidas por ano no Estado.

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados da FINEP (1985) e Aquino (2009)<sup>51</sup>.



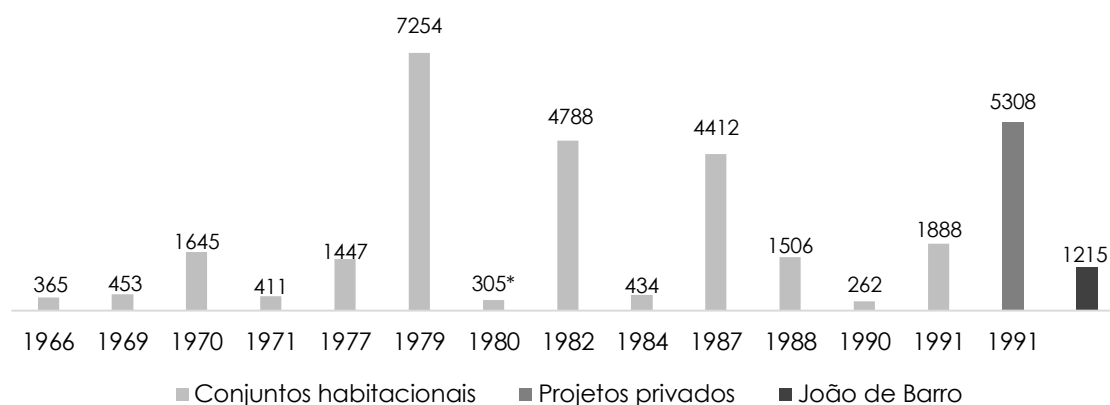
**Mapa 1:** Distribuição das unidades produzidas pela COHAB-MT no Estado de Mato Grosso.

Fonte: Organizado pela autora, com base em Aquino (2009).

<sup>51</sup> \*Considerando unidades construídas em Cuiabá (72) e Corumbá (56), antes da divisão do Estado de Mato Grosso (em 1977). \*\* Não foram incluídos Coopema e Coophamil por se tratar de cooperativas. \*\*\*Incluindo Vila Real, Itapajé e Industriário, que se inserem no âmbito dos projetos privados.



Durante o período de maior crescimento demográfico (décadas de 1970 e 1980), o acesso formal da população de menor renda às moradias se deu por meio da COHAB-MT. Grande parte da atuação da Companhia se concentrou na capital, produzindo 20.851 unidades em 18 conjuntos habitacionais<sup>52</sup>. Foi também na capital que se instalaram os conjuntos de maior porte, delimitando já aí os novos eixos de crescimento da cidade. Em Várzea Grande, construíram-se 4.319 unidades em 11 conjuntos habitacionais<sup>53</sup>. No âmbito dos projetos privados encampados pela COHAB-MT, em 1991, foram entregues 2.150 unidades em 5 residenciais em Cuiabá<sup>54</sup> e 3.158 unidades em 7 residenciais em Várzea Grande, e, pelo Programa João de Barro, respectivamente, 861 e 354 unidades contratadas, para Cuiabá e Várzea Grande.



**Gráfico 3:** Produção habitacional em Mato Grosso - FCP e Cohab-MT. Número de unidades produzidas por ano em Cuiabá e Várzea Grande.

Fonte: Elaborado pela autora, com base em dados de Aquino (2009).

\*Não foram incluídos Copema e Coophamil por se tratar de cooperativas.

### 2.2.1 Sobre o tipo urbano e arquitetônico da FCP e COHAB-MT

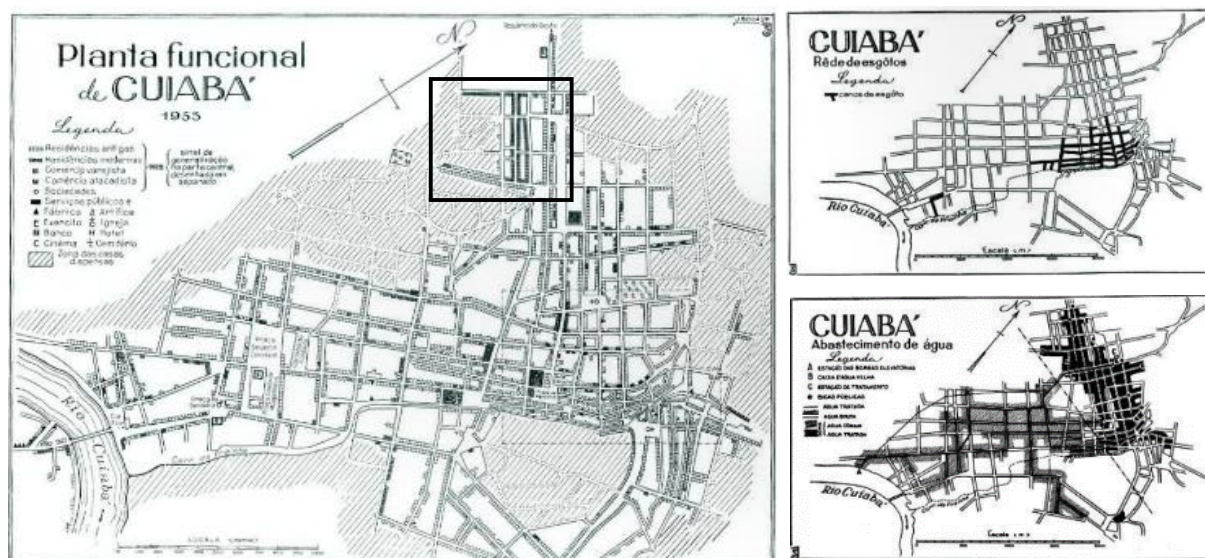
No que se refere à produção habitacional no Estado de Mato Grosso, foi durante o governo do presidente cuiabano Eurico Gaspar Dutra (1946-1951) que se construiu o primeiro conjunto habitacional, no âmbito da FCP, em 1949. Na ocasião, construíram-se 128 casas: 56 na cidade de Corumbá e 72 em Cuiabá (FINEP, 1985). O

<sup>52</sup> Incluindo o Perfilurb São Gonçalo, com 378 unidades.

<sup>53</sup> Incluindo o Perfilurb Cristo Rei, com 354 unidades.

<sup>54</sup> Ainda no âmbito dos projetos privados, nos anos 1980, construíram-se em Cuiabá, pelas cooperativas habitacionais, o Coopema e Coophamil, este último compilando tipologias térreas com blocos de apartamento, agredindo a fisionomia de Cuiabá, pela "sua dureza e aridez. Visto de cima, é uma enorme cicatriz no tecido urbano" (FREIRE, 1997, p. 178).

“Bairro Popular”, como é conhecido hoje, foi construído nas proximidades do Quartel do 16º Batalhão dos Caçadores<sup>55</sup>, em uma relativa distância do centro para a época, já indicando, em meados do século XX, sinais de dispersão, padrão periférico e ocupação de áreas desprovidas de infraestrutura, como demonstram os mapas e as imagens abaixo (mapa 2, figura 33): ao sul, a malha consolidada até o segundo ciclo de modernização; ao norte, o conjunto habitacional Bairro Popular.



**Mapa 2:** Planta de Cuiabá, incluindo rede de abastecimento de água e esgoto, 1953.

Fonte: Azevedo, 1953.



**Figura 33:** Imagem aérea do “Bairro Popular”, indicando, ao fundo, o centro de Cuiabá, e, à frente, as casas construídas no âmbito da Fundação.

Fonte: Acervo Misc, apud Freitas (2011).

<sup>55</sup> O Batalhão dos Caçadores foi inaugurado em 1941 pelo presidente Getúlio Vargas; em 1978, sua denominação foi alterada para 44º Batalhão de Infantaria Motorizado, conhecido hoje como Batalhão Laguna.



**Figura 34:** Tipologia 1 “Bairro Popular”.

Fonte: Arquivo Público Municipal e Brandão et al. (2010).



**Figura 35:** Tipologia 2 “Bairro Popular” e planta baixa esquemática.

Fonte: Acervo Misc, apud Freitas (2011).

Duas tipologias foram propostas: a tipo “Campinas”, com área total de 34 m<sup>2</sup>, e a tipo “Bauru”, com 53 m<sup>2</sup>. Apesar de esse período ter incorporado princípios inovadores da arquitetura e urbanismo modernos, como se demonstrou na primeira parte deste capítulo, as tipologias não incorporavam nada além do padrão higiênico defendido no início do século: casa térrea, unifamiliar, coberta por telhado duas águas e disposta isoladamente no lote, composta por dois quartos, sala, cozinha e banheiro, sendo que apenas a maior contemplava área de serviço (figuras 34 e 35).

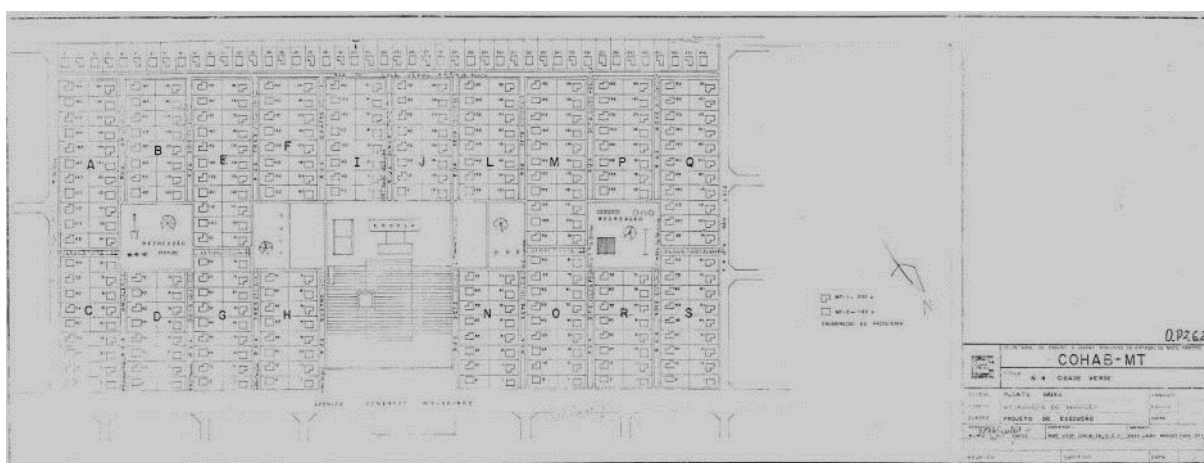
Após a construção do Bairro Popular, a produção habitacional só é retomada, no âmbito da COHAB-MT, já no período do BNH, por volta de 1965. O primeiro conjunto operado no campo da Companhia foi o Cidade Verde, conhecido atualmente como “Cohab Velha”, construído em 1966, com 365 unidades, das quais 200 têm 25,28 m<sup>2</sup> e 165 têm 32,93 m<sup>2</sup>, ambas adotando a tipologia unifamiliar isolada no lote<sup>56</sup>.

<sup>56</sup> Conforme documentos consultados presencialmente em 2014 na Elonet, empresa que ficou responsável pela regularização dos conjuntos da COHAB-MT.

O conjunto foi implantado próximo ao Rio Cuiabá, na região oeste da capital, distante da malha urbana consolidada e para fora do perímetro urbano existente na época.

Freire comenta que, por causa da instalação de toda a rede de infraestrutura, a região se consolidou como um “polo de atração de crescimento” em direção ao oeste da cidade; suas “áreas foram valorizadas e passaram a atrair o interesse da especulação imobiliária, que promove o lançamento de novos loteamentos urbanos” (1997, p. 126). A especulação imobiliária já naquele momento assumia “as decisões sobre o crescimento da cidade, impondo regras de seu interesse” (p. 127).

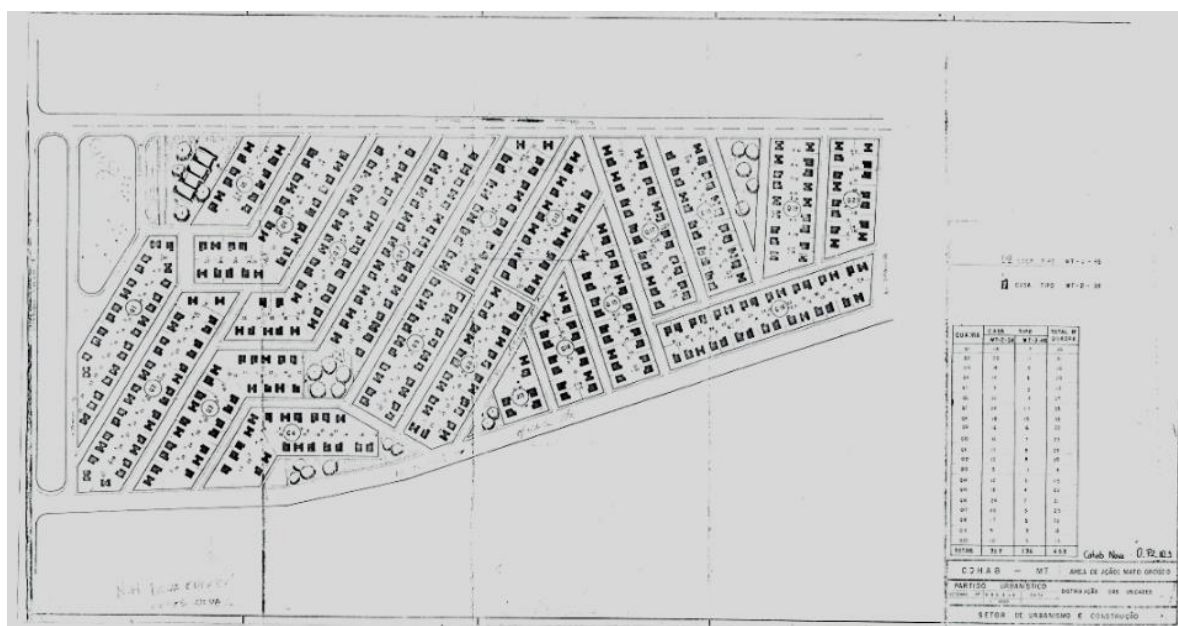
Apesar da distância com relação à malha urbana, o conjunto Cidade Verde apresenta aspectos qualitativos do ponto de vista da estruturação dos elementos do espaço urbano. No que diz respeito aos lotes destinados ao uso comum e comunitário, o projeto urbanístico privilegiou essas áreas mantendo certa centralidade para os espaços de lazer e recreação (praças), atendendo a um raio e a uma escala de vizinhança aproximada, de forma a otimizar a esfera de vida pública, da mesma forma que privilegiou uma centralidade com um raio mais ampliado para a área destinada aos equipamentos comunitários de maior porte, escolas e centro de saúde (figura 36).



**Figura 36:** Projeto urbanístico Conjunto Cidade Verde.

Fonte: Acervo pessoal de Ricardo Castor; acesso em 2014.

Nessa mesma região, construiu-se o conjunto habitacional Nova Cuiabá, conhecido como “Cohab Nova”<sup>57</sup>, em 1969, com 453 unidades<sup>58</sup>. O Cohab Nova recebeu duas tipologias<sup>59</sup>, sendo 317 unidades com tipologia de 2 quartos, com área total de 38,07 m<sup>2</sup>, e 136 unidades com tipologia de 3 quartos, com 46,17 m<sup>2</sup>. O projeto de loteamento seguiu uma padronização de seus elementos estruturantes, composto por quadras de 176 por 38 metros, com 16 lotes de 11 por 19 metros, ruas com largura de apenas 5 metros e calçadas de 1 metro<sup>60</sup>, demonstrando já aí uma economia e otimização da gleba em razão do maior número de lotes.



**Figura 37:** Projeto de parcelamento do Nova Cuiabá.

Fonte: Acervo pessoal de Ricardo Castor; acesso em 2014.

O projeto urbanístico torna-se muito deficiente por não privilegiar as áreas de uso comum e comunitário, apontando para uma tendência, que ocorreria posteriormente, de otimização da gleba e maximização do número de lotes, mesmo que isso implicasse perda de qualidade na localização das áreas públicas<sup>61</sup>, em áreas desvalorizadas da gleba ou “áreas de sobra” do projeto de parcelamento.

<sup>57</sup> Tanto o Cidade Verde como o Nova Cuiabá, apesar de localizados em região periférica à época, conferindo impulsos para a expansão a oeste, hoje se encontram bem inseridos na cidade. Podemos incluir também o conjunto COOPHAMIL, adjacente ao Grande Terceiro, apesar de ser um projeto da COHAB-MT, via iniciativa privada.

<sup>58</sup> Aqui os dados diferem em fontes. Para Aquino (2009), a data seria 1969, porém, pelos documentos oficiais da Elonet, a data de assinatura do contrato teria sido 1970.

<sup>59</sup> Conforme documentos e planta original consultados na Elonet, 2014.

<sup>60</sup> Freire (1997, p. 171).

<sup>61</sup> Fato que se intensifica no âmbito do PMCMV.

Define, portanto, apenas uma área de maior porte na porção sul<sup>62</sup> do loteamento; as demais foram situadas em áreas desprivilegiadas do terreno, o que, do ponto de vista da sua consolidação para fins coletivos, deixa-as muito suscetíveis a novas ocupações irregulares ou a ampliações dos lotes adjacentes, o que, de fato, acabou acontecendo.

Sobre a conformação do tipo urbano e arquitetônico que se anunciava com esses primeiros conjuntos da COHAB-MT, Freire (1997, p. 171), apesar de não aprofundar a questão, refere-se a esses dois projetos como de uma fisionomia específica, onde “a estrutura do loteamento, pela uniformidade das características do seu traçado, constitui presentemente no indicador distintivo da natureza de sua implantação como conjunto popular”.

Em 1975, construiu-se, também nessa região, o conjunto habitacional Grande Terceiro, que veio em resposta a “uma crise social produzida pela remoção do bairro do Terceiro”, após uma “calamitosa enchente” do rio Cuiabá, em 1974, segundo Freire (1997, p. 152), “numa operação apressada e inconsequente do ponto de vista social”.

O bairro do Terceiro, de meados do século XIX, localizado às margens do rio Cuiabá, era composto por habitações populares, predominantemente por população de baixa renda que sobrevivia do rio, para uso doméstico, lazer e fins econômicos, por meio da pesca e lavagem de roupas. A partir de uma decisão autoritária, sob intervenção do Ministério do Interior, removeu-se o bairro sem se considerar os apelos da população que, “expropriada das condições tradicionais de moradia e sobrevivência, viu-se obrigada a redefinir as suas estratégias de sobrevivência, enfrentando grandes dificuldades” (FREIRE, 1997, p. 175). Foi nesse contexto que surgiu o Grande Terceiro, mesmo após grandes desajustes e morosidade do governo para liberação do recurso, o que acarretou que parte da população, por falta de alternativa, ocupasse irregularmente outras áreas da cidade. O conjunto, por fim, foi construído com 701 unidades variando em 3 tipologias<sup>63</sup>, 380 das quais com área total de 38,29 m<sup>2</sup>, 180 com 49,15 m<sup>2</sup> e 141 com 54,58 m<sup>2</sup>.

---

<sup>62</sup> O mapa está em orientação contrária, por isso, área coletiva ao sul, não ao norte, como aparenta ser.

<sup>63</sup> Conforme documentos e planta original consultados na Elonet, 2014.

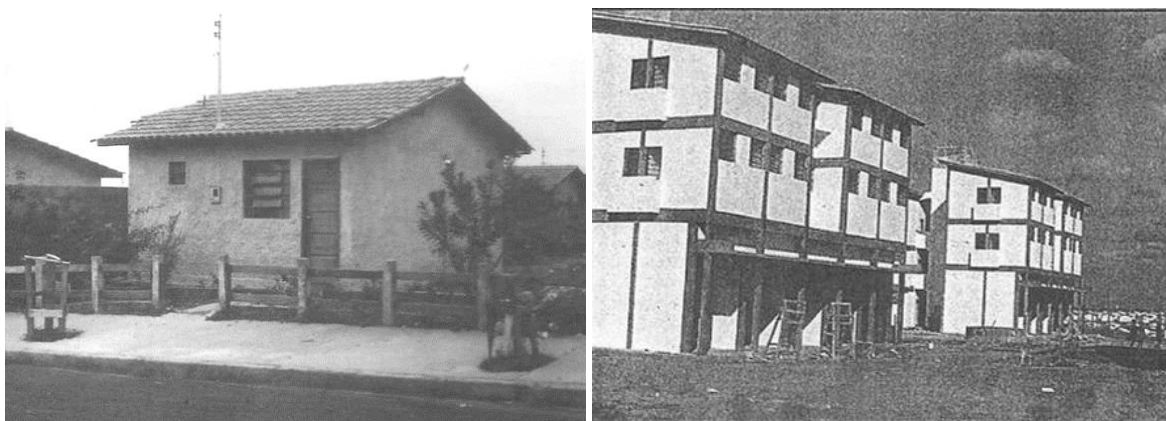


Ao norte, próximo à região destinada para o novo Centro Político Administrativo, foram construídos os conjuntos do CPA, alargando “o sítio urbano, incorporando novas áreas, pelo processo espacial de descentralização”<sup>64</sup>. A região do CPA é definida pelo CPA I, com 944 unidades, construídas entre 1977 e 1978. Entre 1980 e 1985, construíram-se o CPA II e III, respectivamente com 2.654 e 4.600 unidades, e o conjunto habitacional CPA IV, em 5 etapas, totalizando 3.912 unidades, finalizadas em 1987<sup>65</sup> (figuras 38 e 39).



**Figura 38:** Imagem aérea do CPA I e, ao fundo, movimento de terra para implantação das demais etapas.

Fonte: Freire (1997, p. 180).



**Figura 39:** Tipologia unifamiliar e bloco de apartamentos, respectivamente CPA I e CPA IV.

Fonte: Freire (1997, p. 205) e Revista BNH/COHAB-MT.

No complexo habitacional do CPA, adotaram-se tipologias tradicionais unifamiliares, isoladas no lote, alternando com tipologias verticais, ainda que em ínfima

<sup>64</sup> Conforme Freire (1997).

<sup>65</sup> Números de unidades construídas conforme dados de Aquino (2009).

quantidade, se comparadas à tradicional. As primeiras tipologias no âmbito do CPA I tinham áreas mais avantajadas, alternando em até 6 tipologias, sendo 240 unidades com área total de 30 m<sup>2</sup>, 250 unidades com 46 m<sup>2</sup>, 150 unidades com 49 m<sup>2</sup>, 150 unidades com 49,15 m<sup>2</sup>, 144 unidades com 54,59 m<sup>2</sup> e 10 unidades com 60,65 m<sup>2</sup>, o que não aconteceu na continuidade das etapas. As tipologias do CPA II variaram entre 30 e 54 m<sup>2</sup>, já as do CPA III eram bem mais acanhadas, variaram entre 15, 22 e 30 m<sup>2</sup>. No CPA IV, alternou-se a tipologia unifamiliar com blocos de apartamento, que até traziam uma proposta interessante ao mesclar o uso residencial com o comercial, no entanto, com um resultado formal muito ruim<sup>66</sup>.

Expandindo a mancha urbana na direção sul, a implantação do conjunto habitacional Tijucal (figura 40, 41 e 42) muda significativamente a região, já que, em 1982, são construídas 3.910 unidades habitacionais, abrigando 23 mil pessoas<sup>67</sup>. Sem dúvida, foi mais um impulso de crescimento para a região que, nos anos anteriores, vinha sendo ocupada com a implantação do *campus* da UFMT e do Distrito Industrial, e mais tarde receberia ainda o Conjunto Habitacional Pedra 90, ampliando consideravelmente os fluxos para essa direção. Sobre as tipologias, as metragens variaram entre 39, 47 e 60 m<sup>2</sup>, definidas conforme a renda familiar, que seria entre dois e cinco salários mínimos.



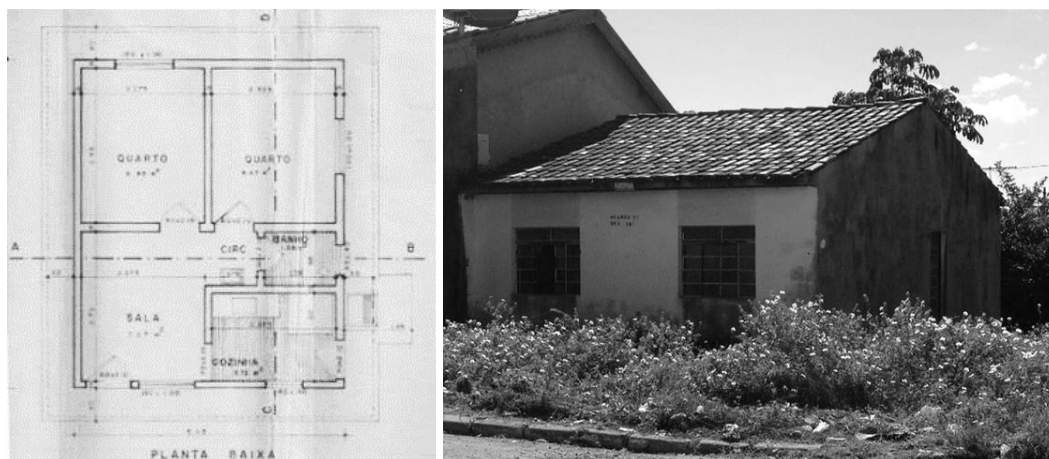
**Figura 40:** Imagem do conjunto habitacional Tijucal.

Fonte: Revista do BNH/COHAB-MT (1982).

<sup>66</sup> Para identificar as tipologias compilamos dados de Freire (1997) e documentos e planta original consultados na Elonet, 2014. Importante destacar que existem algumas divergências de dados, o que nos indica que estudos específicos devem ser realizados para organizar o acervo da COHAB-MT.

<sup>67</sup> O equivalente a 11% da população urbana, se comparado aos dados do IBGE da época.





**Figura 41:** Uma das tipologias utilizadas no Tijucal e fotografia atual.

Fonte: Tipologia consultada na Elonet e acervo pessoal.



**Figura 42:** Projeto de parcelamento do conjunto habitacional Tijucal.

Fonte: Acervo do presidente da Associação dos Moradores, acesso em 2014.

Também se implantou, na região sudeste, o Residencial dos Trabalhadores, em 1991, com 1.880 unidades, sendo 912 unidades para o Residencial Santa Inês e 976 unidades para o Residencial São Carlos.

Em termos gerais, chama-nos atenção a variedade de projetos urbanísticos e arquitetônicos dos conjuntos produzidos no âmbito da COHAB-MT, com relação ao tipo urbano, apesar de os conjuntos habitacionais manterem um padrão periférico de localização e ditarem novos eixos de expansão urbana. Notamos também

alguma diversidade de propostas na estruturação de seus elementos urbanos nos projetos de parcelamento do solo. Em alguns casos, até com algum potencial que poderia ser explorado em outros contextos, como foi o caso da locação das áreas de uso comum no Conjunto Cohab Nova, que valorizou seus espaços de lazer e uso comunitário no projeto de parcelamento, o que também ocorreu no conjunto CPA I.

O mesmo ocorreu com os projetos das unidades habitacionais: ainda que mantendo o padrão tradicional da casa isolada no lote, apresentavam dimensões variadas, alternando, às vezes no mesmo conjunto, número de cômodos e área por tipologia. Fazendo uma leitura tipológica das propostas da Companhia, percebemos pouquíssimos casos de verticalização no Estado, destacando, em Cuiabá, o Residencial dos Trabalhadores e CPA, este último alternando com a tipologia predominantemente unifamiliar, como comentamos. Em geral, as tipologias adotadas pela COHAB-MT mantiveram o padrão isolacionista e higiênico da casa unifamiliar, coberta pelo telhado duas águas, mesmo com uma significativa variação nas dimensões, conformando espaços internos com um, dois e três quartos, e também projetos de pior qualidade, com apenas quarto/sala, como podemos conferir na amostragem tipológica a seguir (figura 43).

## Amostragem tipológica das unidades produzidas no âmbito da COHAB-MT

### Cuiabá

CPA II, 1979, 2654 un.

A: 54,00 m<sup>2</sup> MT 7.1.3.55

CPA II, 1979, 2654 un.

A: 30,30 m<sup>2</sup> MT.8.1.2.30

CPA III, 1979, 4600 un.

A: 47,04 m<sup>2</sup> MT.23.1.4.45

CPA III, 1979, 4600 un.

A: 22,50 m<sup>2</sup> MT.B.1.2.22.5

CPA IV, 1987, 3912 un.

A: 47,66 m<sup>2</sup> MT.29.1.2.59

Jardim Presidente II, 1988, 407 un.

A: 38,15 m<sup>2</sup> MT.32.1.1.38

Tijucal, 1982, 3.910 un.

A: 60,50 m<sup>2</sup> MT.26.1.2.60

Cidade Verde, 1966, 365 un.

A: 26,8 m<sup>2</sup>

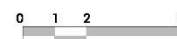
Itapajé, 1991, 497 un.

A: 22,69 m<sup>2</sup>

Resid. São Carlos, 1991, 476 un.

A: 46,25 m<sup>2</sup>A: 41,29 m<sup>2</sup>

MT.6.1.4.55

A: 55,88 m<sup>2</sup>

## Amostragem tipológica das unidades produzidas no âmbito da COHAB-MT

### Várzea Grande

Asa Bela (VG), 1988, 426 un.

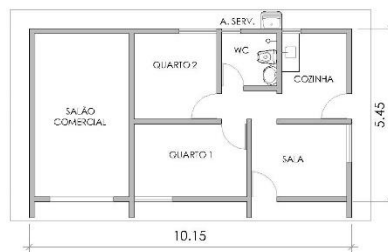
A: 38,15 m<sup>2</sup> MT.33.I.1.38



A: 38,15 m<sup>2</sup> MT.34.I.2.45

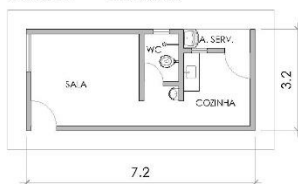


A: 55,32 m<sup>2</sup> MT.36.I.2.55



Santa Izabel (VG), 1982, 500 un.

A: 23,04 m<sup>2</sup> MT.28.I.0.23



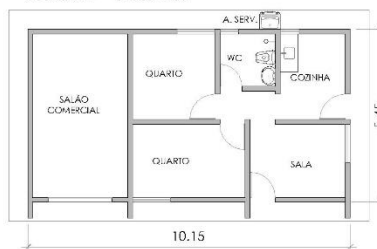
Jaime Campos, 1984, 434 un. (VG)

A: 34,68 m<sup>2</sup> MT.24.I.0.39



Primavera (VG), 1987, 500 un.

A: 55,31 m<sup>2</sup> MT.36.I.2.55



Cabo Michel (VG), 1990, 262 un.

A: 45,15 m<sup>2</sup> MT.35.I.1.45



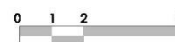
Alberto Canellas (VG), 1990, 450 un.

A: 48,20 m<sup>2</sup> MT.AC.I.2.48



Asa Branca (VG), 1988, 100 un.

A: 47,61 m<sup>2</sup> MT.37.I.2.47



**Figura 43:** Algumas tipologias adotadas pela COHAB-MT em Cuiabá e Várzea Grande.

Fonte: Elaborado com base em dados coletados na Elonet, Intermap.

Mesmo depois de tantos anos de consolidação desses conjuntos, poucas são as pesquisas em âmbito acadêmico sobre o seu desempenho hoje<sup>68</sup>. Até mesmo o poder público carece de informações acerca desses bairros e das situações de irregularidades que existem, especialmente a respeito das ocupações informais em áreas que deveriam ser destinadas a equipamentos comunitários ou áreas verdes. Pouco se sabe ainda sobre quem são os seus moradores, se permaneceram nesses conjuntos ou venderam as casas para retornar para seus locais de origem<sup>69</sup>, seguindo a tendência do que ocorreu em muitos projetos do BNH, sobretudo com os que foram destinados para a faixa de menor renda.

### **2.2.2 Sobre o tipo urbano: dispersão e novos eixos de expansão periférica**

A produção habitacional no âmbito da COHAB-MT manteve com o “Bairro Popular” o mesmo padrão periférico já anunciado nos tempos da FCP. Os conjuntos habitacionais, como um forte mecanismo de expansão urbana, transformaram significativamente o território das cidades mato-grossenses. Muitos deles foram implantados para além da demarcação legal do perímetro urbano, forçando a constante extensão desse dispositivo legal nas cidades que dele dispunham, e também a instalação de novas redes de serviços e infraestrutura.

Curioso ainda perceber a clareza do poder público com relação a essas questões, evidenciada em documento oficial publicado em 1980 sobre os custos para a municipalidade e sobre a condição desigual da estrutura urbana, que já se apresentava dispersa e com fragilidades de serviços urbanos:

“Se por um lado, o poder municipal foi um dos responsáveis pela criação de uma área urbana assim configurada, por outro, é ele quem vai arcar com os problemas gerados pela não homogeneidade desse espaço. E é bem verdade, que a Prefeitura Municipal tem enfrentado inúmeros problemas no seu planejamento a fim de garantir à cidade melhores equipamentos urbanos e uma

<sup>68</sup> Com exceção de Freire (1997), Castor (2013) e Barcelos (2011), que abordaram parcialmente a atuação e produção da COHAB-MT em suas pesquisas. Por ora, não foi possível acessar todo o acervo da COHAB-MT, tendo em vista que seus dados se encontram fragmentados em diversas instituições. Compilamos alguns dados da Elonet, da Prefeitura e de alguns contatos com presidentes de bairro, ocasião em que pudemos recorrer a algum acervo de moradores. Entendemos a importância em escrever este capítulo da história da produção habitacional em Mato Grosso, mas isso demandaria uma pesquisa mais ampla e com um recorte mais específico: a produção da COHAB-MT.

<sup>69</sup> Em entrevista com o presidente da Associação de Moradores do Tijucal, soubemos, por exemplo, que a entidade estima que 70% dos moradores atuais não são os antigos beneficiários.

infraestrutura capaz de atender a uma demanda sempre crescente" (CUIABÁ, 1980, p. 70).

Mais adiante, o documento traz:

"Lançadas as bases para a expansão urbana de Cuiabá, nas suas diversas direções, hoje, a cidade assemelha-se a uma 'mancha de óleo'. Para todos os lados, a cada momento, surgem novos loteamentos, conjuntos habitacionais, 'favelas' e grandes obras de infra estruturas, compondo-se todos 'desordenadamente' no espaço" (CUIABÁ, 1980, p. 71).

Com relação aos dispositivos legais para conter esse espraiamento urbano, se considerarmos a evolução urbana, a implantação dos conjuntos e as decorrentes alterações do perímetro urbano, perceberemos que a legislação vem quase sempre a reboque, especialmente no caso de Cuiabá, com constantes variações, ampliando a demarcação legal de forma a legitimar conjuntos e novos loteamentos implantados fora do perímetro.

Em menos de oitenta anos tivemos, pelo menos, dez alterações do perímetro urbano na capital (tabela 2), ampliando a área urbana de 2,50 quilômetros quadrados (km<sup>2</sup>), em 1938, para os atuais 254 km<sup>2</sup>, conforme os seguintes dispositivos legais: Ato nº 176, de julho de 1938; Lei nº 534, de julho de 1960; Lei nº 1.346, de março de 1974; Lei nº 1.537, de abril de 1978, Lei nº 1.601, de março de 1979, Lei nº 2.023, de novembro de 1982; Lei nº 3.412, de dezembro de 1994; Lei nº 4.485, de dezembro de 2003; Lei nº 4.598, de julho de 2004; Lei nº 4.719, de dezembro de 2004, e Lei Complementar nº 150, de janeiro de 2007 (CUIABÁ, 2012).

No caso de Várzea Grande, a primeira legislação para definição legal do perímetro urbano data apenas de 1994, o que comprova como os empreendimentos foram implantados sem que houvesse alguma regulação sobre a sua localização<sup>70</sup>. Independentemente de tal legislação, percebemos uma tendência de periferização dos conjuntos em relação à malha urbana consolidada.

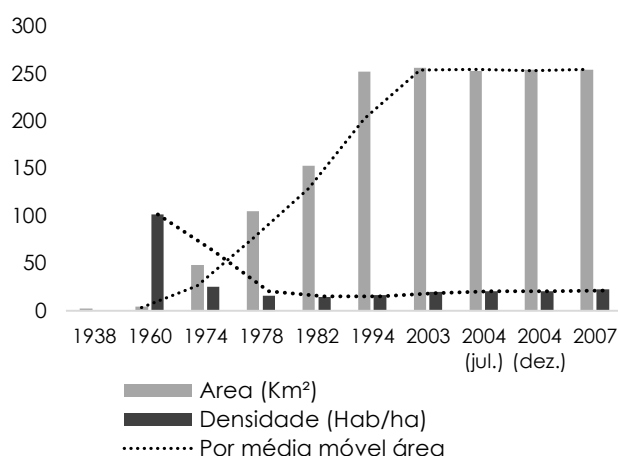
---

<sup>70</sup> Esse fato se repete nos dias atuais no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida em municípios menores do Estado, que sequer têm Planos Diretores, tampouco Lei de Perímetro Urbano, como veremos mais adiante.

**Tabela 2:** Ano, área e densidade urbana de Cuiabá

Ano	Pop. urbana	Área (km <sup>2</sup> )	Dens. (Hab./ha)
1938	-	2,59	-
1960	45.875	4,5	101,94
1974	122.284	48,45	25,24
1978	164.896	104,98	15,71
1982	222.303	153,06	14,52
1994	420.044	251,94	16,67
2003	517.193	256,31	20,18
2004 (jul.)	531.504	252,58	21,04
2004 (dez.)	531.504	254,57	20,88
2007	576.855	254,57	22,66

Fonte: Elaborado com base em Cuiabá, 2007.

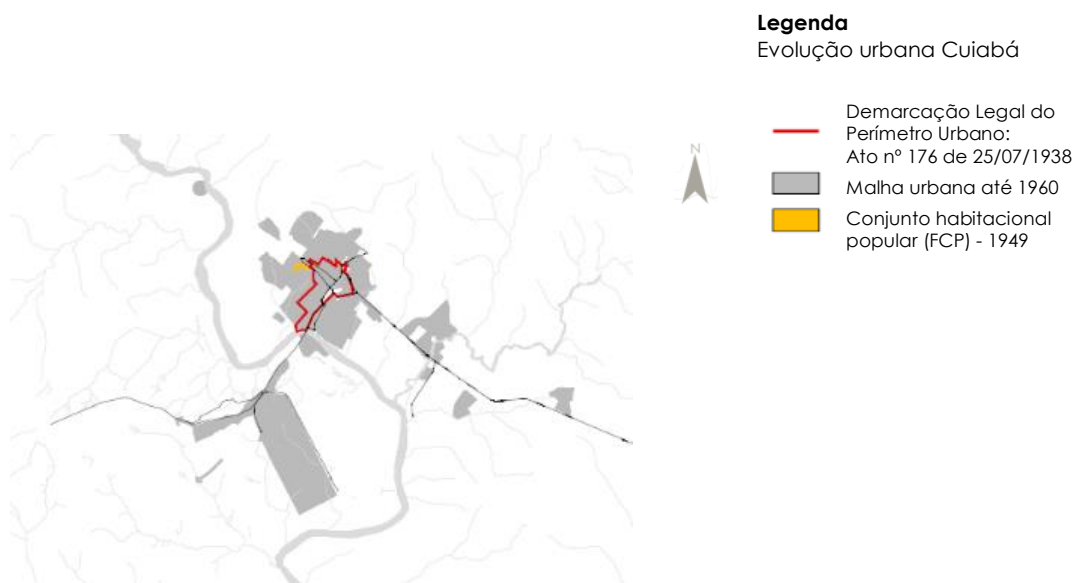
**Gráfico 4:** Comparação do aumento da área urbana versus queda da densidade urbana

Fonte: Elaborado com base em Cuiabá, 2007.

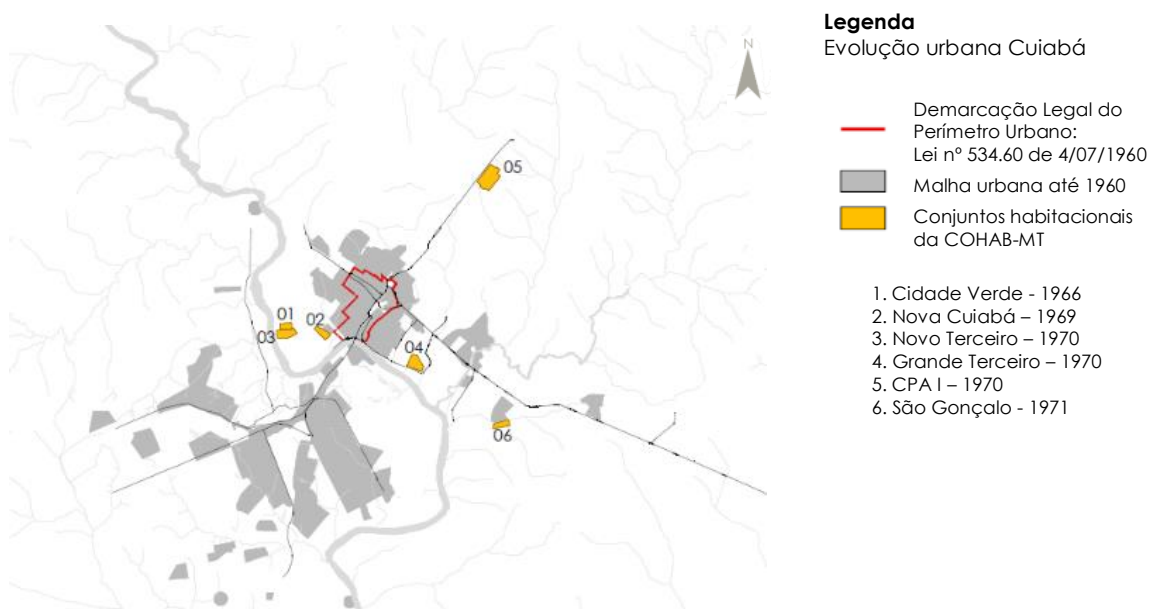
Outro fator que chama atenção é a redução considerável da densidade urbana na capital: nos anos 1960, era de 101 hab./ha (gráfico 4), reduzindo para 22 hab./ha em 2007 e, atualmente, esse número é de 33 hab./há (, ou seja, está na contramão dos estudos de custos da urbanização e infraestrutura em relação à densidade, que estabelecem como ideal para a economia urbana estar entre 250 e 450 hab./ha (FERRARI, 1979).

Para efeito de avaliação do desempenho da COHAB-MT na escala urbana macrolocal, considerando os municípios em estudo, cruzamos a demarcação da legislação que define o perímetro urbano entre os anos de atuação da FCP e COHAB-MT, com a evolução da mancha urbana consolidada, também correspondente ao período e à inserção dos empreendimentos, conforme os anos de aprovação<sup>71</sup>. No primeiro mapa, fica claro como o conjunto Bairro Popular foi implantado, em 1946, fora da Lei então vigente sobre o Perímetro Urbano, de 1938. Essa tendência segue nos anos de atuação da COHAB-MT, conforme demonstra a sequência de imagens (mapas 3 a 8), evidenciando tamanho descompasso entre instrumentos de regulação do espaço urbano *versus* intervenção do Estado.

<sup>71</sup> Para elaboração desses mapas, consideraram-se as leis que definiram o perímetro urbano dos referidos municípios, as informações oficiais sobre a evolução da malha urbana, a imagem aérea (quando possível) e as datas dos empreendimentos.

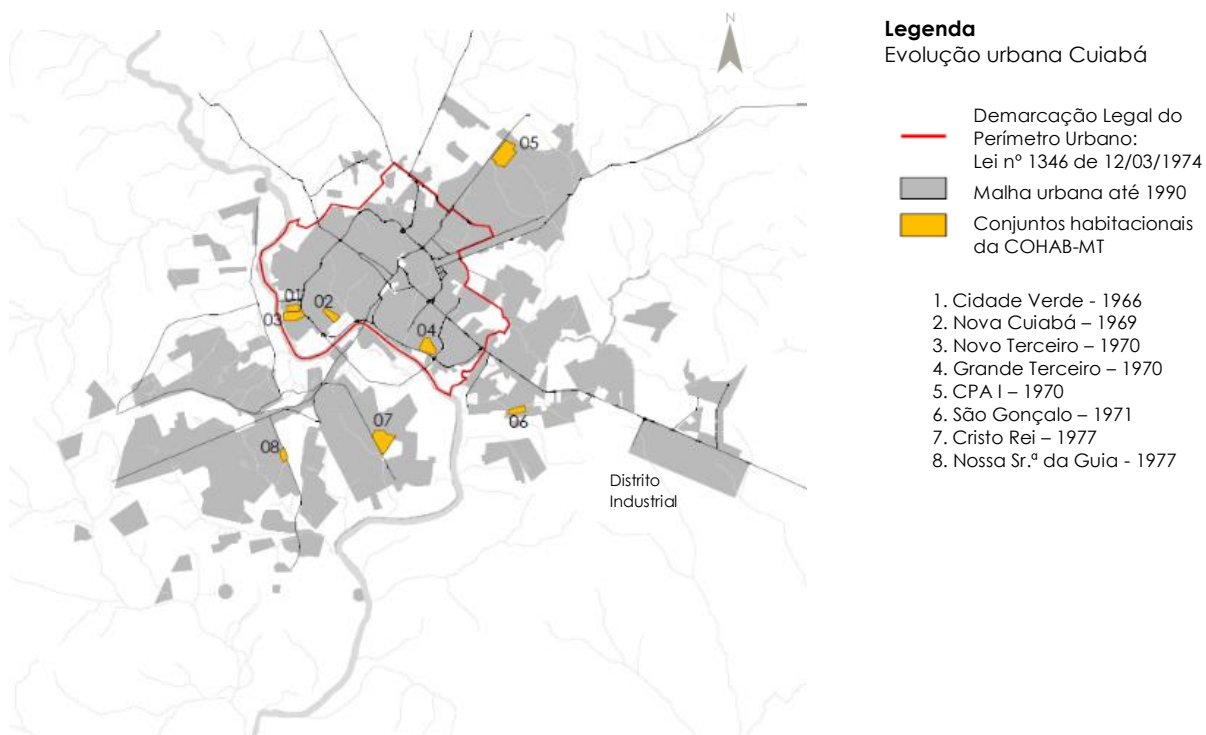


**Mapa 3:** Demarcação legal do perímetro urbano em Cuiabá (1938), malha urbana consolidada e o primeiro conjunto na capital, o Bairro Popular, em 1946.

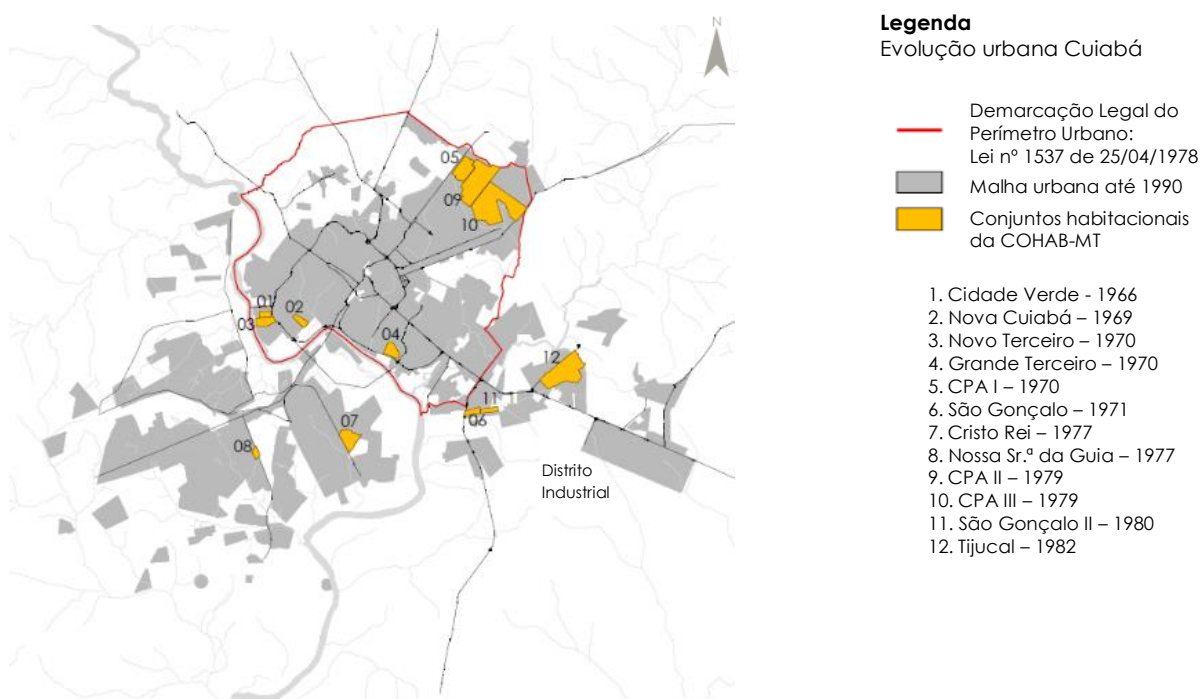


**Mapa 4:** Demarcação legal do perímetro urbano em Cuiabá (1960) em relação à malha urbana consolidada até 1960, e os primeiros conjuntos da COHAB-MT na capital, entre os anos de 1966 e 1971.

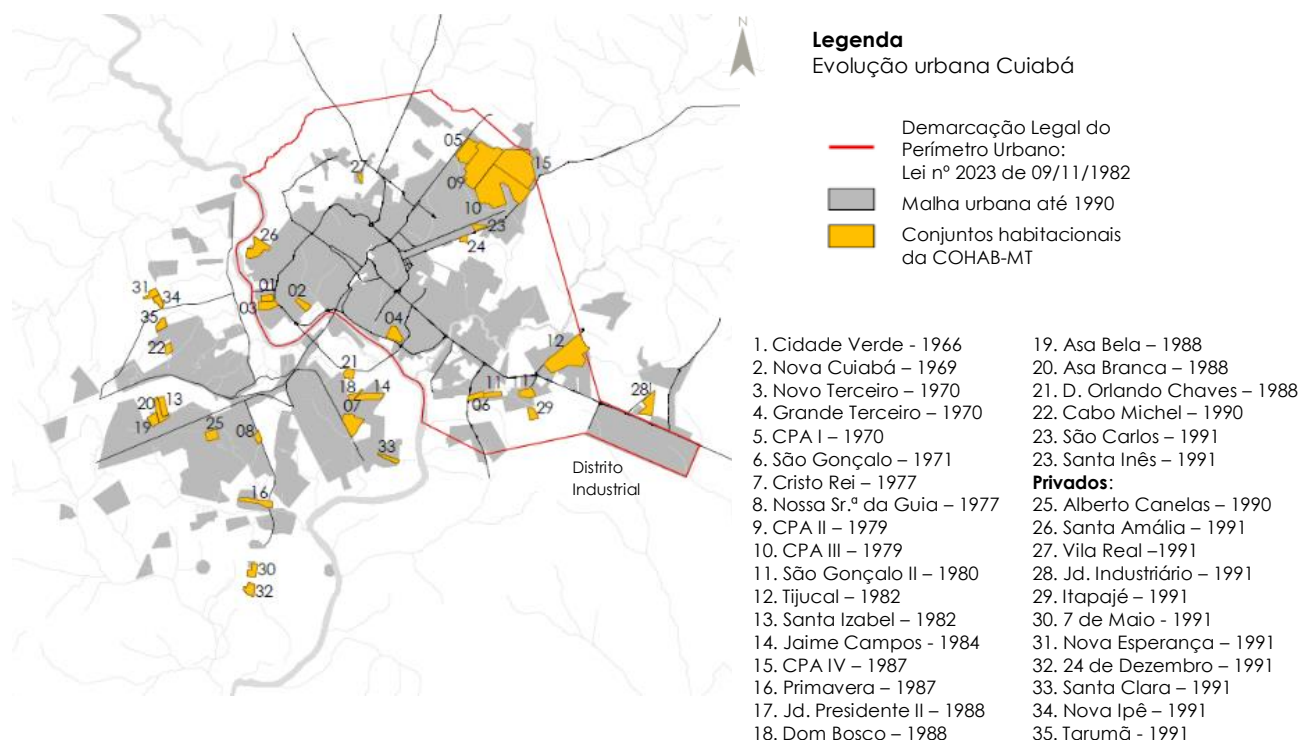




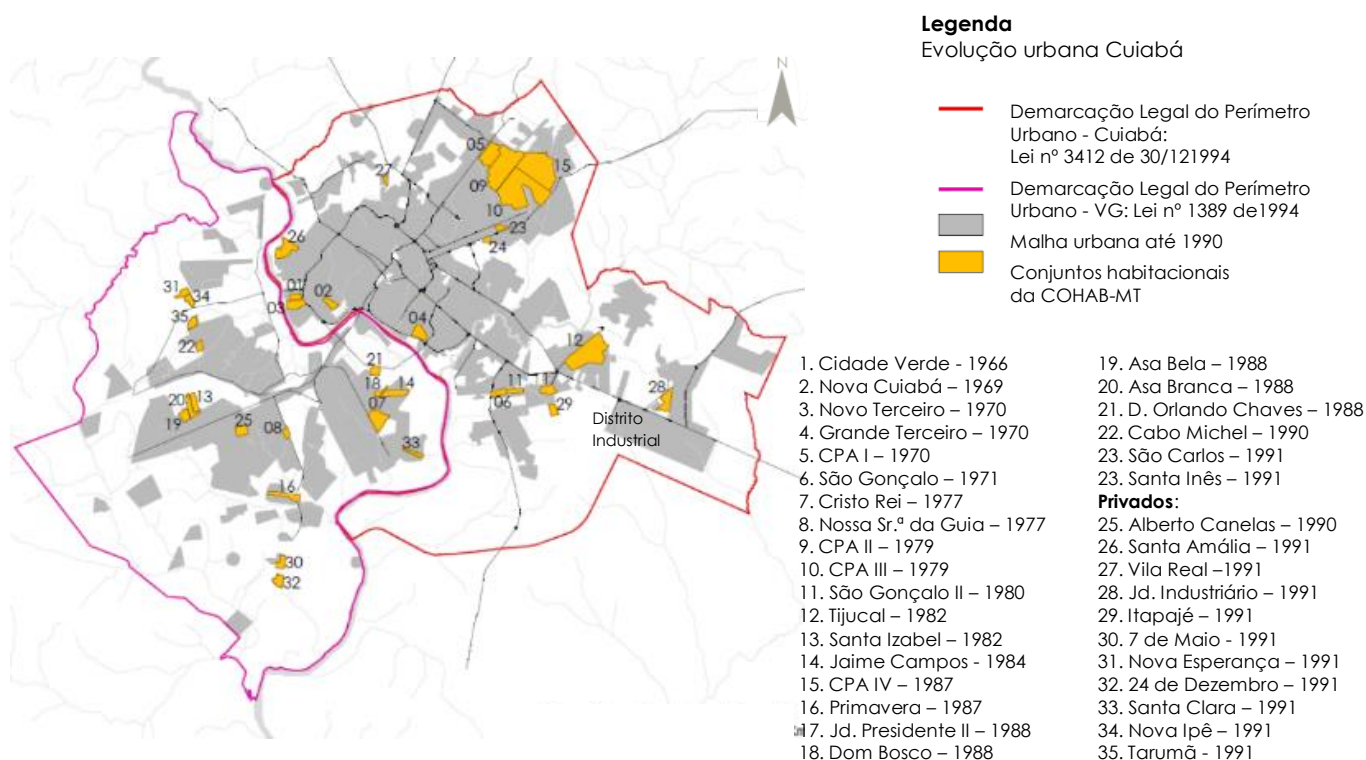
**Mapa 5:** Demarcação legal do perímetro urbano em Cuiabá (1974) em relação à malha urbana consolidada até 1990, e os conjuntos da COHAB-MT na capital e em Várzea Grande.



**Mapa 6:** Demarcação legal do perímetro urbano em Cuiabá (1978) em relação à malha urbana consolidada até 1990, e os conjuntos da COHAB-MT na capital e em Várzea Grande.



**Mapa 7:** Demarcação legal do Perímetro urbano em Cuiabá (1982) em relação à malha urbana consolidada até 1990, e conjuntos da COHAB-MT na capital e em Várzea Grande.



**Mapa 8:** Demarcação legal do perímetro urbano em Cuiabá (1994) e em Várzea Grande (1994), em relação à malha urbana consolidada até anos 2000 e conjuntos da COHAB-MT na capital e em Várzea Grande.

Do período da FCP até os dias atuais, foram constantes as alterações para ampliar essa legislação que delimita e restringe a ocupação em área urbana. Segundo Freire (1997, p. 91), até o final do século XIX, a característica urbanística era o adensamento da malha urbana, "sem evidências de ampliação do seu tamanho", conforme demonstra o primeiro mapa. É a partir de meados do século XX e, sobretudo, da década de 1970, que essa característica se altera, configurando-se em uma malha dispersa e com muitos vazios urbanos. A expansão urbana decorrente da implantação de novos empreendimentos – públicos e privados –, bem como das ocupações irregulares, que se intensificaram nesse período pelo incremento populacional decorrente de fluxo migratório incentivado pelas políticas dos governos militares, resultou em frequentes alterações das leis de perímetro urbano. Somente nos anos de atuação da COHAB-MT foram cinco revisões, sempre com intuito de incorporar novas áreas ou regularizar conjuntos que foram implantados em desacordo com a lei, ou seja, fora do perímetro urbano ou da malha urbanizada, apesar da existência de vazios urbanos em áreas adjacentes.

A COHAB-MT foi extinta em 1996<sup>72</sup>, construiu 36.076 unidades habitacionais no Estado, sendo 22 mil só na capital. Apesar de esses números serem expressivos, Aquino (2009, p. 100) argumenta que parte dessa produção atendeu à classe média, com renda mensal até cinco salários mínimos, fato não diferente da atuação do BNH em nível nacional, como já destacamos anteriormente (MARICATO, 1996; FINEP, 1985).

A ausência de uma política de acesso formal à cidade e à moradia contribuiu para que a população, advinda do campo ou de outros estados, se instalasse informalmente em algumas regiões da cidade. Aquino (2009) destaca que, ao mesmo tempo em que a Cohab atuava junto à classe média, em torno de 50 mil lotes eram construídos na capital por meio de mutirão e autoconstrução<sup>73</sup>, sobretudo nas áreas adjacentes a esses conjuntos ou em áreas destinadas à instalação de equipamentos ou áreas verdes. Nos anos seguintes, registram-se na capital grande parte dos assentamentos precários, via loteamentos irregulares ou ocupações informais. Conforme o autor, referindo-se à região do CPA:

"A periferia desses núcleos habitacionais, as chamadas áreas de 'sobras' dos conjuntos construídos, foram objetos de invasão por parte

<sup>72</sup> A partir da Lei nº 6.763/96 (MATO GROSSO, 1996).

<sup>73</sup> Evidenciando o que a literatura brasileira já apresentava.

de pessoas advindas das mais diversas regiões do próprio Estado e de outros Estados da Federação. Constituíram-se em locais de ocupação dentro do perímetro do CPA os seguintes loteamentos: Jardim Brasil, Jardim Florianópolis, Jardim Vitória, Centro América I e II, Jardim Itapuã, Jardim União, Águas Nascentes, Tancredo Neves, Três Poderes, Vila Nova, Vila Rosa, Novo Mato Grosso II e Três Lagoas, perfazendo um total de 9.421 lotes" (AQUINO, 2009, p. 147).

Topanotti (2002), com base em mapas produzidos pelo Instituto de Planejamento de Desenvolvimento Urbano de Cuiabá, destaca que os maiores picos de loteamento e ocupações irregulares coincidem com o final da década de 1970 (figuras 44 e 45), totalizando 9.167 lotes irregulares no espaço urbano, como exemplo, os loteamentos São João Del Rey e São Francisco, ocupação do final da década de 1980, totalizando 10.068 lotes, sendo também desse período o Osmar Cabral, Getúlio Vargas, Jardim Brasil e Jardim Vitória. A partir de 1995 até o ano 2000, registraram-se 18.573 lotes irregulares, como ocorreu, por exemplo, nos assentamentos Dr. Fábio, Altos da Serra, Jardim Florianópolis e Jardim União.



**Figura 44:** Ocupação irregular Pedregal e, ao fundo, o centro da capital, com incipiente processo de verticalização, 1977.

Fonte: Cuiabá, 1980, p. 71.



**Figura 45:** Dispersão urbana via produção formal, pelo conjunto Grande Terceiro, e informal, via ocupação irregular do bairro Praceiro, 1978.

Fonte: Cuiabá, 1980, p. 70.

Percebemos que o número de loteamentos e ocupações irregulares coincide não só com o aumento significativo dos índices de urbanização do município nesse período, entre os anos 1970 e 2000, mas também com a retração de recursos no setor habitacional. Após a extinção do BNH, em 1986, e, posteriormente, com a extinção da COHAB-MT, em 1996, a política habitacional no Brasil e também no Estado sofreu um grande recuo, tornando-se insignificante ou quase inexistente. Desse período, restou apenas a administração do passivo das inadequações e irregularidades fundiárias e urbanísticas dos loteamentos e conjuntos operacionalizados pela COHAB-MT, sendo que muitas áreas destinadas a equipamentos e áreas verdes foram ocupadas nos últimos anos, e alguns bairros ainda carecem de equipamentos comunitários e de lazer. Com relação às unidades habitacionais, esses conjuntos carecem de uma política de manutenção e melhorias habitacionais, especialmente para as propostas verticais, que apresentam grande índice de precariedade e patologias das construções (figuras 46 e 47).



**Figura 46:** Residencial Santa Inês, 1990, 912 unidades.

Fonte: Fotografia da autora, 2013.



**Figura 47:** CPA, 1981, 2.654 unidades, e Residencial São Carlos, 1990, 976 unidades.

Fonte: Fotografia da autora, 2013.





### CAPÍTULO 3

NOVAS PERSPECTIVAS PARA A POLÍTICA URBANA E HABITACIONAL PÓS-1988: POSSIBILIDADES E ALTERNATIVAS DE DESREGULAÇÃO DO TIPO URBANO E ARQUITETÔNICO

"O respeito à autonomia e à dignidade de cada um é um imperativo ético e não um favor que podemos ou não conceder uns aos outros"  
Paulo Freire (2002).

Jardim Brasil, Cuiabá. Foto da autora, 2013.



## CAPÍTULO 3

---

### **Novas perspectivas para a política urbana e habitacional pós-1988: possibilidades e alternativas de desregulação do tipo urbano e arquitetônico**

Já na virada da década de 1970, o Brasil atinge o pico de urbanização, o que culminou em uma total inversão da população rural para urbana. Esse processo trouxe em seu bojo grandes transformações: o País se urbanizou à custa de uma forte condição de desigualdade socioespacial, com aprofundamento da pobreza e aumento dos índices de desemprego, resultado também da crise do “milagre econômico” e introdução de políticas neoliberais, caracterizadas pelo enfraquecimento do Estado, recuo das políticas sociais e mercantilização dos serviços públicos.

O agravamento dos problemas urbanos, associado ao descrédito com o modelo tecnicista de planejamento<sup>1</sup> que vinha sendo desenvolvido durante o poder centralizado, somado à crise do Estado, enseja a consciência popular e estimula o posicionamento de diversos setores da sociedade em prol dos direitos sociais e urbanos. Com o fim da ditadura militar, em 1985, o Brasil passa pela abertura política e redemocratização, acarretando crescentes reivindicações de maneira a impulsionar o debate em torno da reforma urbana.

Em vista disso, a investigação nos leva a refletir sobre as respostas perante essa forma de fazer cidade segundo os moldes do autoritarismo ditatorial, culminando na proposição de políticas urbanas que contribuíssem para a construção de um debate progressista sobre a produção habitacional e a democratização do acesso ao solo urbano no Brasil, em especial aquelas voltadas para programas de autogestão e ajuda mútua e de regularização de assentamentos precários. Nesta seção, tomamos como fio condutor a historicidade das lutas e conquistas, sobretudo a partir da

---

<sup>1</sup> Bassul (2010, p. 71), a respeito das estratégias do Estado frente aos problemas decorrentes do processo de urbanização no país, menciona que “o planejamento regulatório, fundado na crença de que a formulação da política urbana deveria ocorrer no âmbito de uma esfera técnica da administração pública, ao contrário de reverter esse quadro acentuou seus efeitos”, alimentando, de um lado, a “apropriação privada de investimentos públicos” e, de outro, a “segregação de grandes massas populacionais em favelas, cortiços e loteamentos periféricos, excluídas do consumo de bens e serviços urbanos essenciais”.

década de 1980, que culminou na inclusão do capítulo sobre a política urbana na Constituição Federal de 1988<sup>2</sup>, nos avanços com a aprovação do Estatuto da Cidade e na nova estrutura institucional do governo federal nos anos 2000. Apesar de reconhecido progresso no campo jurídico especialmente, procuramos reconhecer os dilemas e dificuldades para a efetiva implementação de políticas, planos e programas que buscam democratizar o acesso ao solo urbano na atualidade, abordando as ações no âmbito de nosso estudo de caso, tendo como recorte a escala regional e, em particular, a escala urbana mesolocal, Cuiabá.

### **3.1 A emergência dos “programas alternativos” e do modo de produção da habitação a partir do contexto de redemocratização do País**

Como vimos no capítulo anterior, o modelo centralizador adotado pelo Estado brasileiro, ao longo dos anos 1960 e 1970, foi responsável pelas experiências pioneiras e desastrosas da produção em larga escala da unidade habitacional, quase sempre associadas a programas de remoção de favelas, transferindo seus moradores para conjuntos habitacionais periféricos, distantes dos centros urbanos e carentes de serviços básicos, que até hoje deixam profundas marcas no território urbano do País.

O resultado do acelerado processo de urbanização e das inexpressivas políticas públicas urbanas ensejou reivindicações de diversos setores da sociedade, fomentando, a partir das décadas de 1970 e 1980, iniciativas que buscaram reverter o modelo que vinha sendo imposto, impulsionando, como alternativa, o desejo de uma nova forma de produção e gestão urbana e habitacional, tendo como pano de fundo o debate sobre a reforma urbana.

Houve, ainda em 1963, uma iniciativa que suscitou questões referentes à reforma urbana durante o Seminário de Habitação e Reforma Urbana<sup>3</sup>, organizado pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil – IAB<sup>4</sup>. Segundo Bassul (2010, p. 73), “embora ainda marcado pela ênfase na luta pela moradia, já defendia preceitos de maior justiça

---

<sup>2</sup> Conhecida como Constituição Cidadã.

<sup>3</sup> Ver a respeito Bassul (2010), Serran (1976) e Souza (2006).

<sup>4</sup> Embora referências remotas tenham surgido ainda em 1953, na ocasião do III Congresso Brasileiro de Arquitetos, realizado em Belo Horizonte, quando o documento final já propunha a criação de um Ministério específico para tratar da arquitetura e urbanismo (BASSUL, 2010, p. 72).

social no território das cidades". As conclusões do Seminário traziam temas relacionando o problema da habitação na América Latina às condições do subdesenvolvimento, à ausência de uma política habitacional, às baixas condições do salário do trabalhador<sup>5</sup> em relação aos preços dos aluguéis e às formas de aquisição da moradia.

O documento vinculava ainda o direito à habitação aos direitos fundamentais do homem, exigindo maior controle e limitações à propriedade e uso do solo urbano, considerando a propriedade ociosa como "ilegítima" (MARICATO, 2010). A efetivação desse direito consubstanciaria uma "reforma urbana, considerada como um conjunto de medidas estatais visando à justa utilização do solo urbano, à ordenação e ao equipamento das aglomerações urbanas e ao fornecimento de habitação condigna a todas as famílias" (BASSUL, 2010, p. 73).



**Figura 48:** Ilustração Seminário de Habitação e Reforma Urbana, 1963.

Fonte: Bonduki e Koury, 2010.

Essa proposta foi silenciada nos anos seguintes da ditadura<sup>6</sup>, assim como tantas outras de reformas de base aclamadas pela sociedade naquele período, reaparecendo apenas em meados da década de 1970. Isso não ocorre por acaso: o enfraquecimento do governo militar marca o ressurgimento da vida associativa no

<sup>5</sup> Conforme já comentamos, também como resultado dos baixos salários dos trabalhadores (MARICATO, 1982, 2003, 2010; OLIVEIRA, 2003). Esses temas, anos mais tarde, foram amplamente debatidos no âmbito acadêmico, embasando o pensamento da sociologia urbana brasileira.

<sup>6</sup> Apesar de termos nesse período a criação do BNH para resolver o problema da habitação, como vimos no capítulo 2. No entanto, o BNH não respondia às questões levantadas no Seminário, uma vez que se pautou basicamente pela produção de unidades habitacionais em conjuntos habitacionais periféricos, descoladas de uma política urbana mais ampla.

País, que vai culminar na redemocratização e abertura política, com a queda do regime em 1985<sup>7</sup>. Os movimentos sociais, em resposta à ineficácia das estruturas tradicionais e em prol da defesa dos direitos urbanos, posicionaram-se contra a forma de produção centralizada do Estado e retomaram o debate político em torno da reforma urbana, contribuindo para reforçar a participação popular no incremento da política pública, buscando vislumbrar alternativas que pudessem enfrentar a crise urbana da cidade real. A ação coletiva e a reivindicação por direitos e melhores condições de vida nas cidades multiplicaram-se nas periferias das cidades, com intuito de canalizar e processar demandas como moradia, saúde, educação, transportes (GOHN, 1991; MARTINS, 1997; LOPES, 2004).

Foi nesse contexto que irromperam algumas experiências de governos municipais progressistas, de forma a semear novas possibilidades de gestão e intervenção no território urbano, como os incipientes programas de urbanização e regularização fundiária de favelas, as experiências de autogestão para fins de moradia por meio de assessoria técnica aos movimentos e o orçamento participativo<sup>8</sup>, incorporando a participação e controle social por parte da população em processos decisórios.

Conforme João Marcos Lopes (2004, p. 4), surge:

"a possibilidade de um movimento de moradia, como 'modalidade particular de reelaboração das experiências dos trabalhadores' e que irá configurar 'novos padrões de ação coletiva'. Nasce do movimento contra a carestia, a partir das militâncias das oposições sindicais e nos fundos das igrejas [...] E nasce, também, dos movimentos de ocupação de terras nas cidades e das lutas pela instalação de água, luz e taxas viáveis para manutenção desses serviços".

No período anterior, houve alguma forma de resistência às ações de remoção de favelas, como o caso da favela Pirambu, em Fortaleza, que inaugura a ocupação organizada de terra urbana, entre 1958 e 1962 (LOPES; RIZEK, 2006, p. 55), e o caso da favela Brás de Pina, no Rio de Janeiro, quando se contrapõe a remoção à proposta de urbanização<sup>9</sup> (SANTOS, 1981). Entretanto é somente nesse momento que surgem movimentos mais organizados, que buscaram mostrar algum poder de reação contra as repressões e medidas de desfavelamento, como a União dos

<sup>7</sup> A ditadura militar no Brasil teve início em 1964 e perdurou até 1985.

<sup>8</sup> Ver a respeito as experiências do orçamento participativo em Porto Alegre.

<sup>9</sup> A possibilidade e permanência se deu através de um plano de urbanização, coordenado pelo Arquiteto Carlos Nelson dos Santos, que buscava provar às autoridades que a urbanização era possível.

Trabalhadores da Periferia de Belo Horizonte, criada em 1977, e o Congresso de Favelados, que ocorreu na Grande São Paulo e em Belo Horizonte, em 1979 (MARTINS, 1997).

Os seguintes fatores estimularam o movimento das favelas: a) aumento da população nas favelas, conseqüentemente, aumento de novas demandas e reivindicações por melhorias; b) apoio da Igreja Católica, que, em 1976 e 1977, lançou programas de Pastorais nas Favelas em algumas capitais brasileiras, sob perspectivas mais progressistas da Teologia da Libertação<sup>10</sup>; c) iniciativas de alguns governos locais, que visavam à urbanização dos assentamentos.

As reivindicações por condições mínimas na favela, como a legitimação da posse da terra, serviços de água e luz, vêm pôr em pauta novas alternativas que se confrontariam com o modelo hegemônico da remoção, predominante no período da ditadura militar. Dessa vez, a prerrogativa intervencionista deveria ser pautada pela urbanização e regularização dos assentamentos, com um olhar mais específico sobre esses territórios, de modo a enfrentar o problema *in loco*, e não mais movida pela ação catastrófica do desfavelamento.

Formulam-se importantes programas nesse período, especialmente em Recife e Belo Horizonte, onde se demarcaram "áreas especiais" nos Planos Diretores, indicando nesses perímetros que padrões especiais de urbanismo deveriam ser adotados, reconhecendo a "ocupação existente e prevendo a elaboração de planos com participação direta dos moradores para definir sua futura configuração e ordenamento" (ROLNIK; SANTORO, 2013, p. 1). O governo de Minas Gerais criou em Belo Horizonte, ainda em 1979, o Programa de Desenvolvimento Comunitário (Prodecom) e, posteriormente, em 1983, o programa Pró-Favela<sup>11</sup>, gerido em âmbito municipal e com enfoque mais para a regularização fundiária (LOPES; RIZEK, 2006). No mesmo alinhamento das propostas de urbanização e regularização fundiária, criou-se o Prezeis, em 1987, em Recife. O Prezeis foi um marco na política urbana, uma vez que passou a delimitar, no zoneamento municipal, as áreas que deveriam

---

<sup>10</sup> Ver a respeito o trabalho de Padre Paulo Freire nas favelas em São Paulo.

<sup>11</sup> A partir da Lei nº 3.235/1983.

receber investimentos públicos para a regularização, de modo a “promover a sua regularização jurídica e propiciar a sua integração na estrutura urbana do Recife”<sup>12</sup>.

No início dos anos 1990, o Município de Diadema, em São Paulo, cria o Programa de Urbanização de Favelas e inova com relação às ZEIS, instituindo o instrumento “ZEIS de vazios”, possibilitando incorporar vazios urbanos ou subutilizados na política habitacional<sup>13</sup>. Em 1994, a Prefeitura do Rio de Janeiro cria o Programa Favela-Bairro, inaugurando a política municipal de urbanização de favelas<sup>14</sup>. No início dos anos 2000, o município de Santo André cria o Programa Santo André Mais Igual, que combinava ações de regularização com geração de emprego e renda e práticas de cidadania, e mais recentemente a prefeitura de São Paulo institui o Programa Bairro Legal (2001/2004), articulando a política habitacional a ações de outras secretarias e programas sociais.

Tanto a experiência de Belo Horizonte como a de Recife serviram para os movimentos de defesa das favelas como exemplos de resistência à remoção e, também, de inspiração para outros governos municipais, que, desde a década de 1980 e, em especial nos anos 2000, avançaram em propostas de programas de urbanização e regularização dos assentamentos precários. Posteriormente essas experiências vão consolidar o instrumento ZEIS pelo País, certamente decorrentes da aprovação do Estatuto da Cidade e da campanha do Ministério das Cidades para difundir os seus instrumentos, como veremos adiante.

No campo da demanda habitacional, que implicaria a construção de novas unidades habitacionais, os movimentos sociais, notadamente os de moradia, buscavam alternativas aos programas centralizados na mão do Estado e tinham

---

<sup>12</sup> Lei Municipal nº 14.947/1987, art. 3º. Recife, 30 de março de 1987.

<sup>13</sup> Diadema é um exemplo na aplicação das ZEIS no Brasil, tanto no que se refere à demarcação de áreas ocupadas como na demarcação de áreas subutilizadas, possibilitando reserva fundiária voltada para a produção de moradias para as famílias de baixa renda. A respeito das ZEIS em Diadema, ver Rolnik e Santoro, 2013; em Diadema e demais municípios da região do ABC em São Paulo, ver Malvese, 2015.

<sup>14</sup> Lícia do Prado Valladares (2005) periodiza a evolução das favelas cariocas e sua relação com o Estado a partir das seguintes etapas: “1º) anos 1930 - início do processo de favelização do Rio de Janeiro e reconhecimento da existência da favela pelo código de obras de 1937; 2º) anos 1940 - a primeira proposta de intervenção pública corresponde à criação dos parques proletários durante o período Vargas; 3º) anos 1950 e início de anos 1960 - expansão descontrolada da favela sob a égide do populismo; 4º) de meados dos anos 1960 até o final dos anos 1970 - eliminação das favelas e sua remoção durante o regime autoritário; 5º) anos 1980 - urbanização das favelas pelo BNH e pelas agências de serviço público após o retorno à democracia; 6º) anos 1990 - urbanização das favelas pela política municipal da cidade do Rio de Janeiro, com o Programa Favela-Bairro” (VALLADARES, 2005, p. 23).

como prerrogativa soluções autônomas de intervenção, em que a produção da moradia se daria em um contexto de ajuda mútua, assumindo aí a proposta dos mutirões de autogestão, o que, nesse contexto, se diferenciava do tradicional “muxirão” do campo<sup>15</sup> ou dos mutirões de finais de semana, que “sempre existiram nos bairros pobres como forma de solidariedade na batalha pela sobrevivência”<sup>16</sup> nas cidades. O mutirão autogerido, de que se tratava, inseria-se no contexto democrático, quando “a organização e a politização dessas práticas atingiram níveis superiores, representando um verdadeiro salto de qualidade com relação aos mutirões mais tradicionais que se davam, e ainda se dão, no âmbito familiar e de vizinhança” (MARTINS, 1997, p. 16).

Longe de ser uma “penitência civil”<sup>17</sup> obrigatória para acesso à “justa civilidade”, o mutirão autogerido se baseava na parceria do poder público com a sociedade organizada, num sistema de gestão popular de fundos públicos, por meio das associações comunitárias. O poder público, em lugar de assumir o papel de promotor, atribui-se o papel de fiscalizador e controlador, atuando de forma cooperada com as associações de moradores ou cooperativas e as assessorias técnicas. Lopes e Rizek (2006, p. 57), nesse sentido, compreendem a autogestão como “gestão autônoma de processos produtivos que implica a organização coletiva e participada dos mecanismos de administração dos recursos”.

Em contexto latino-americano<sup>18</sup>, essas experiências vinham se disseminando desde a década de 1960. Em comum, elas defendiam sobretudo a gestão local dos moradores em contraponto às ações de provisão do Estado via pacote pronto, ou “entrega de chaves”. Turner, no Peru, já defendia, nos anos 1960, as propostas de programas “autodeterminados, auto-organizados e autoadministrativos”<sup>19</sup>. Da mesma forma, aprova-se, no Uruguai, a Ley Nacional de Vivienda nº 13.728, no final dos anos 1960, que também trazia a autogestão como elemento central na

<sup>15</sup> Prática muito comum entre os pequenos agricultores, em que as atividades agrícolas (plantio e colheita) ou mesmo as atividades domésticas, construção da casa, por exemplo, se dão sob forma de ajuda mútua.

<sup>16</sup> Conforme Martins, 1997.

<sup>17</sup> Conforme Lopes e Rizek, 2006.

<sup>18</sup> Em contexto europeu, podemos citar, em Portugal, o programa Serviço de Apoio Ambulatório Local (SAAL), criado em 1974, pela Secretaria da Habitação e Urbanismo, tendo à frente o arquiteto Nuno Portas. O processo SAAL, apesar do curto tempo de duração, apenas dois anos, ensejou interessantes práticas de autogestão em um contexto também pós-ditadura, através das brigadas de trabalho, que construíram casas e infraestrutura em diversas cidades em Portugal. Ver a respeito Bandeirinha, 2007.

<sup>19</sup> Ver a respeito John Turner: “Vivienda: todo el poder para los usuarios”, 1977.

produção da moradia via Cooperativas de Vivienda; conforme Lopes e Rizek (2006, p. 54), a experiência uruguaia tinha uma "carga política mais acentuada", já que se vinculava às organizações sindicais. No Brasil, essas experiências difundem-se entre técnicos e movimentos sociais<sup>20</sup>, e, mais tarde, influenciam os mutirões de autogestão no Sul e Sudeste brasileiro, com base nos moldes uruguaios, ao passo que, no Nordeste, teriam sido as ideias de Turner (LOPES; RIZEK, 2006, p. 54).

A difusão das práticas de autogestão associadas às crescentes reivindicações por melhorias nas favelas e ocupações de terra vão promover, em 1984, o 1º Encontro de Movimentos de Moradia – por cooperativismo, ajuda mútua e autogestão. Em 1988, representantes de São Paulo, em maior parte, e também de Pernambuco vão até Brasília para apresentar propostas para a nova Constituição, em que defendiam a criação de um Programa Nacional de Mutirões Habitacionais e a execução de um projeto experimental com recurso repassado do FGTS, o que culminou na abertura de canais de negociação entre o movimento e a Caixa, em 1989 (LOPES, 2004, p. 32).

Datam desse período os primeiros contatos com a experiência de autogestão dos profissionais que iriam fornecer assistência técnica aos movimentos de moradia. Essa relação surge como alternativa, uma vez que aponta para uma ação articulada entre técnicos e moradores em todos os processos decisórios, desde o processo de discussão do desenho da tipologia habitacional, até a gestão de recursos e produção no canteiro de obras, o que se contrapunha radicalmente ao modelo de produção em massa que vinha sendo implementado pelo poder autoritário e centralizado dos anos da ditadura, expresso através das ações do BNH.

Nos anos 1990, na Gestão Municipal de Luiza Erundina na cidade de São Paulo (1989 a 1992), os movimentos populares passam a assumir a proposta de autogestão<sup>21</sup> (figuras 49 e 50). Conforme Maria Lucia R. Martins, a gestão Luiza Erundina "abriu espaço de particular visibilidade para uma nova forma de relação e para um amplo campo de experimentação e viabilização de novas formas institucionais de

---

<sup>20</sup> Para análise dos principais programas alternativos baseados em mutirão e autogestão nesse período, ver Lopes e Rizek, 2006.

<sup>21</sup> Segundo Rezende (2015, p. 24), "até então, a política do município era apoiada no desfavelamento e nas remoções em casos de situações de risco, com ofertas de ajuda de custos para a volta ao lugar de origem, para compra de um novo barraco ou para alojamentos na periferia". Para saber sobre a experiência em São Paulo, ver: BONDUKI, N. "Habitação, mutirão e autogestão: a experiência da administração Luiza Erundina em São Paulo" (1996b).



produção de habitações, em Mutirões com recursos autogeridos e de tratamento de favelas e cortiços" (MARTINS, 1997, p. 17).



**Figura 49:** Imagens de produção via mutirão autogerido.

**Legenda:** 1. Canteiro de obras em favela, Diadema, anos 1980; 2. Canteiro de obras do mutirão São Francisco, São Paulo; 3. Assembleia (Associação Comunitária 26 de Julho), Assessoria técnica Usina-Cfah, 1990.

Fonte: Acervo USINA – Centro de Trabalho para o Ambiente Habitado, 2015.



**Figura 50:** Mutirão autogerido da Associação de Construção por Mutirão União da Jota, São Paulo. Assessoria técnica USINA.

**Legenda:** 1. Canteiro de obras; 2. Fachada; 3. Detalhe do espaço coletivo.

Fonte: Acervo USINA – Centro de Trabalho para o Ambiente Habitado, 2015.

É inegável que a abertura política e a difusão e institucionalização dessas práticas foram importantes para formulações de políticas, planos e programas posteriores. Foi em meio a essa nova conjuntura que surge, em 1985, o Movimento Nacional pela Assembleia Constituinte, instalada em 1986. Em 1987, tem-se a criação do mecanismo de “iniciativa popular” legislativa através do Movimento Popular pela Reforma Urbana, posteriormente Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), que:

“reuniu movimentos sociais (moradia, transporte, saneamento), associações de profissionais (arquitetos, advogados, sanitaristas, assistentes sociais, engenheiros), entidades acadêmicas e de pesquisa, ONGs, integrantes da Igreja Católica (egressos do movimento religioso denominado Teologia da Libertação), servidores

públicos, além de prefeitos e parlamentares progressistas" (MARICATO, 2010, p. 16).

A partir daí, houve um aumento do número de movimentos de moradia em todo o Brasil.

O MNRU tinha por objetivo captar as demandas dos diversos segmentos da sociedade em prol de estabelecer uma nova agenda urbana, de modo a olhar para a cidade real que se formava com as favelas, ocupações informais e loteamentos irregulares nas periferias. Visava politizar e alterar o modelo que estava sendo imposto no País, de forma a diminuir a disparidade social, espacial e econômica, influenciar a criação de novos instrumentos jurídicos e urbanísticos de controle do solo urbano com vistas a coibir avanços da especulação imobiliária e, ainda, proporcionar processos democráticos de planejamento e gestão urbanos, colocando em pauta a garantia aos direitos à cidade e à moradia digna para a população de baixa renda.

Essas experiências incipientes, associadas às demandas expressas pelo MNRU, foram sistematizadas na proposta de Emenda Constitucional de Iniciativa Popular e apresentadas na Assembleia Constituinte, em 1987. Tinham como princípios gerais a "autonomia do governo municipal, gestão democrática das cidades, direito social de moradia, direito à regularização fundiária de assentamentos informais consolidados, função social da propriedade urbana e combate à especulação imobiliária nas áreas urbanas" (FERNANDES, 2010, p. 58).

Como resultado das reivindicações dos movimentos sociais pós-ditadura militar, do Movimento pela Assembléia Constituinte e do Movimento de Reforma Urbana, a Constituição Federal de 1988 traz, pela primeira vez, um capítulo específico para tratar da política urbana no Brasil, através dos artigos 182 e 183 (BRASIL, 1988).

A partir de então, mudanças significativas no campo jurídico e institucional ocorreram no País. Em 2001, configura-se uma nova ordem jurídico-urbanística brasileira, resultado da aprovação do Estatuto da Cidade, e, em 2003, cria-se uma estrutura institucional de gestão urbana, com o Ministério das Cidades, inserindo aí a política habitacional em um quadro mais amplo da política urbana nacional, que, em tese, terá como princípio geral a função social da cidade e da propriedade urbana, como veremos a seguir.

## **3.2 A política habitacional no contexto da política urbana: estrutura jurídica e institucional pós-Constituição de 1988**

### **3.2.1 A função social da propriedade e a moradia como um direito: princípios constitucionais e instrumentos possíveis na nova estrutura jurídica**

A historicidade da legislação brasileira nos aponta um percurso complexo e contraditório sobre a questão da propriedade. Durante décadas, a questão da propriedade no ordenamento jurídico brasileiro se deu pelo viés da herança patrimonialista<sup>22</sup>, que instituiu a propriedade privada como direito individual, absoluto e irrestrito do proprietário, estando presente na Constituição Monárquica de 1824, na Lei de Terras de 1850 e no Código Civil de 1916, como demonstramos anteriormente no capítulo 1. Por outro lado, também tivemos alguns avanços a favor do uso mais justo e democrático da propriedade, que se inicia com a Constituição de 1934 e se consolida a partir da Constituição de 1988, com posterior regulamentação de seus artigos 182 e 183 no Estatuto da Cidade, em 2001.

A Constituição de 1934, por sua vez, pós-Revolução de 1930, na era getulista, quando predominaram os ideais sociais, sob inspiração da Constituição do México, de 1917, e da Alemanha, de 1919, introduziu importante alteração no conceito de "propriedade", que seria exercida caso não ofendesse "o interesse social ou coletivo". Sob o Título III da Constituição de 1934, a respeito da "declaração de direitos", lê-se no Capítulo II, que trata dos "direitos e das garantias individuais", em seu artigo 113, inciso XVII: "É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização" (BRASIL, 1934, art. 113, XVII).

Da mesma forma, pela primeira vez se previu, no ordenamento jurídico-constitucional, a instituição e exigência da "Contribuição de Melhoria", tributo a ser cobrado por conta da realização de obras que valorizassem imóveis adjacentes a elas. O artigo 124 estabelece que "provada a valorização do imóvel por motivo de obras públicas, a administração que as tiver efetuado, poderá cobrar aos beneficiados contribuição de melhorias" (GABRET, 1956 apud FURTADO, 1986). Passa

---

<sup>22</sup> Conforme Maricato (2010) e Fernandes (2009; 2010; 2011).

a existir, então, a possibilidade de interferência direta do poder público na propriedade privada, quando o proprietário passa a restituir aos cofres públicos as vantagens a ele advindas com o incremento do valor de seu imóvel.

Tais disposições acerca da função social da propriedade<sup>23</sup> foram mantidas nas Constituições posteriores, de 1937 e de 1946, sendo que a Constituição de 1946 estabelece que o seu uso será condicionado ao bem-estar social e ainda confere, em seu artigo 147, inciso XVI, a permissão da desapropriação por interesse social ou utilidade pública, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, de forma a "promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos" (BRASIL, 1946, art. 147).

Durante os primeiros anos da ditadura militar no Brasil, aprovou-se a Constituição de 1967. Em que pesem os dispositivos legais sobre a propriedade, a referida lei mantém os termos da Constituição anterior, mas agrega o princípio de função social da propriedade à ordem econômica e social<sup>24</sup> (BRASIL, 1967, art. 157, III). Somente na Emenda Constitucional de 1969, no período militar, é que se disciplinou a desapropriação por interesse social, indenizável com títulos da dívida pública. Em 1967 e 1969, as Constituições mantiveram e reproduziram em seu texto tais disposições sobre as limitações à propriedade, acentuando sua função social.

Apesar de as citadas Constituições trazerem alguma referência sobre a propriedade e um esboço sobre a sua função social, foi apenas na Constituição Federal de 1988 que se firmaram as bases jurídicas do direito urbanístico, ainda que intercaladas por contradições e heranças do direito civil e patrimonialista.

Da Lei de Terras até ali foram longas as disputas entre o direito à propriedade e a sua relativização mediante o cumprimento da sua função social. Tal contradição está presente até mesmo na atual Constituição, quando define, já no início do texto constitucional, no Título II, os direitos e deveres individuais e coletivos, entre eles: "XXII

---

<sup>23</sup> Ainda que não fosse esse o termo utilizado à época.

<sup>24</sup> No tocante à propriedade rural, a Constituição estabelece que a desapropriação se dará "mediante pagamento de justa indenização, fixada segundo os critérios que a lei estabelecer, em títulos especiais da dívida pública, com cláusula de exata correção monetária, resgatáveis no prazo máximo de vinte anos, em parcelas anuais sucessivas" (BRASIL, 1967, art. 157, inciso 1, alterado pelo Ato Institucional n.º 9, de 1969). Vale lembrar que, no ano de 1964, aprovou-se a Lei 4.504, conhecida como Estatuto da Terra, que dispõe sobre os direitos e obrigações dos imóveis rurais, objetivando a Reforma Agrária e a promoção da Política Agrícola. Conforme o Artigo 2º do Estatuto, é "assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social".

- é garantido o direito de propriedade; XXIII - a propriedade atenderá a sua função social" (BRASIL, 1988, art.5º, incisos XXII, XXIII).

De todo modo, a mudança de foco sobre a propriedade só se daria no contexto da Constituição de 1988, com a nova conjuntura política brasileira, incluindo princípios democráticos acerca do solo urbano e planejamento e gestão urbanos, conferidos no capítulo específico para tratar da política urbana, em seus artigos 182 e 183. Nas Cartas Constitucionais anteriores, "não existiam dispositivos constitucionais específicos para guiar o processo de desenvolvimento urbano e para determinar as condições de gestão urbana" (FERNANDES, 2010, p. 58).

No que se refere à gestão urbana, o texto constitucional responde às demandas municipalistas quando descentraliza o processo de planejamento, estabelecendo o município como executor da política de desenvolvimento urbano, conforme o dispositivo:

"A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes" (BRASIL, 1988, Título VII, Capítulo II, art. 182).

Conforme o artigo 182 e seus parágrafos, o Plano Diretor<sup>25</sup> passa a ser o "instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana", obrigatório para municípios com mais de 20 mil habitantes.

Com relação aos instrumentos que asseguram o princípio constitucional da função social da cidade e da propriedade urbana<sup>26</sup>, o parágrafo 4º do artigo 182 estabelece mecanismos de indução ao desenvolvimento urbano e acesso à terra urbanizada quando faculta ao poder público a exigência do adequado aproveitamento do solo não utilizado ou subutilizado por parte do proprietário do solo urbano, sob pena de parcelamento e edificação compulsórios, imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo e desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública (BRASIL, 1988, art. 182, § 4º e incisos).

---

<sup>25</sup> O Plano Diretor é uma lei municipal que compreende uma série de diretrizes e estratégias para que o município cumpra a função social da cidade e da propriedade urbana, bem como estimule processos de indução do desenvolvimento urbano, de acesso à terra urbanizada, à moradia, ao saneamento ambiental e aos serviços e equipamentos urbanos.

<sup>26</sup> Conforme: BRASIL, 1988, art.5º, XXIII.

O artigo 183 promove processos de regularização fundiária quando estabelece o instrumento de usucapião especial de imóvel urbano, dispondo da seguinte forma: "aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural" (BRASIL, 1988, art. 183). A inclusão do artigo 183 foi uma grande conquista para os moradores de favelas e ocupações irregulares, garantindo legalmente a sua posse.

O planejamento urbano brasileiro passaria, na década de 1990, por um amadurecimento político, especialmente impulsionado pela participação das camadas populares, alterando a metodologia de formulação dos planos, programas e projetos dos anos anteriores.

É nesse ensejo que, em 2001, vem a tão esperada regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, através da Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada "Estatuto da Cidade". Essa lei é um marco regulatório para as políticas urbanas em âmbito nacional, uma vez que regulamenta e clareia os princípios constitucionais da política urbana de 1988, estabelecendo "normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental" (BRASIL, 2001, art. 1º, parágrafo único).

A função social da cidade e da propriedade passam a ser a base dos princípios gerais desse novo ordenamento jurídico, buscando, em tese, diminuir a enorme crise urbana que marca as cidades brasileiras. Para isso, o Estatuto prevê uma série de instrumentos urbanísticos, jurídicos e tributários<sup>27</sup> que possibilitam a regulação do solo urbano por parte do poder público municipal, podendo até mesmo intervir no mercado de terras, de forma a frear processos de valorização e especulação imobiliária e induzir o pleno ordenamento e o controle do uso do solo urbano. Propõe ainda avanços nos processos de fortalecimento da democracia e transparência no

---

<sup>27</sup> Bassul (2010) ressalta que grande parte desses instrumentos já havia sido apresentada no projeto de Lei do Desenvolvimento Urbano (LDU) n.º 775/1983, que nunca foi posto em votação pelo Congresso Nacional, reaparecendo, detalhadamente, somente com a aprovação do Estatuto.

planejamento e gestão urbanos, que devem se dar por meio do incentivo aos processos descentralizados e participativos de tomada de decisão.

Com base no princípio constitucional que reconhece a obrigatoriedade do poder municipal na condução do planejamento e gestão urbanos, a Lei n.º 10.257 confirma a autonomia político-jurídica do município, impondo ao poder local a condução do planejamento e desenvolvimento urbanos, através da formulação de leis e diretrizes para o uso do solo, que se daria, dentre outras formas, por meio do Plano Diretor, devendo este conter as exigências imprescindíveis para o ordenamento da cidade, de modo a assegurar o "atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas" (BRASIL, 2001, art. 39 e 40).

O Estatuto reforça a obrigatoriedade do Plano Diretor para cidades com mais de 20 mil habitantes, conforme já estabelecido pelo dispositivo constitucional, e amplia essa obrigatoriedade para municípios integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, de áreas de especial interesse turístico, inseridas em região de influência de empreendimentos ou de atividades com significativo impacto ambiental, de âmbito regional ou nacional ou para aqueles onde o poder público pretenda utilizar os instrumentos de reforma urbana, previstos no artigo 182 da Constituição Federal (BRASIL, 2001, art. 41).

Com relação aos instrumentos de democratização do acesso à terra urbanizada, o Estatuto avança no debate sobre as ZEIS, iniciado, como vimos, com as experiências nos anos 1980. Traz como diretriz: "[a] regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais" (BRASIL, 2001, art. 2º, XIV), garantindo, definitivamente, em vias legais, o reconhecimento da posse através dos instrumentos do usucapião urbano para terrenos privados, conforme já estabelecia o artigo 183 da Constituição de 1988, e da concessão especial de direito de uso para fins de moradia em terrenos públicos, conferida pela Medida Provisória nº 2.220, aprovada também em 2001<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> A Medida Provisória cria ainda o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), órgão deliberativo e consultivo, importante para o processo de gestão democrática das cidades. Em 2009,

No Brasil, as demarcações de ZEIS foram adotadas tradicionalmente para fins de reconhecimento e regularização de assentamentos precários, de forma a viabilizar a sua consolidação. Desde as primeiras experiências até os planos diretores recentes, o instrumento foi muito utilizado, sobretudo no contexto de revisão dos planos pós-Estatuto da Cidade. Uma pesquisa realizada pelo IBGE em 2009 (Pesquisa de Indicadores Municipais - MUNIC) apontou que 1.489 municípios no Brasil tinham legislação específica para tratar das ZEIS (MUNIC IBGE 2009, apud ROLNIK; SANTORO, 2013), ainda que outros estudos apontem para a fragilidade do instrumento<sup>29</sup>.

O instrumento ZEIS pode ser aplicado tanto em áreas já consolidadas, utilizadas para fins de moradia pela população de baixa renda, como também para terrenos vazios ou subutilizados, as chamadas "ZEIS de vazios"<sup>30</sup>, de modo a demarcar reservas de terra que podem ser destinadas à produção de habitação de interesse social (HIS) ou outras funções de interesse coletivo.

Com relação à reserva de áreas vazias destinadas à população de menor renda, a recente experiência de revisão do Plano Diretor Estratégico de São Paulo, em 2014, definiu duas propostas<sup>31</sup>: a demarcação de "ZEIS de vazios" com uma porcentagem de 60% da produção destinada para as famílias de zero a três salários mínimos (s.m.) – seriam as ZEIS 2 e 3 –, e outra, definida como ZEIS 5, que combinava uma porcentagem para HIS e outra para o mercado popular de habitação (SANTORO; BORRELLI, 2015). O plano ainda traz a inovação do instrumento "Cota Solidariedade", que obriga a produção de uma porcentagem de HIS em novo empreendimento, plano ou projeto urbano, ou, como opção, a doação de terrenos ou recursos para o poder público destinados à produção de HIS (SANTORO; BORRELLI, 2015, p. 13). Segundo as autoras, é uma grande inovação, pois vincula a produção de HIS aos processos de licenciamento urbano – ainda que elas também tratem das alternativas e ajustes posteriores à aprovação do plano, o que vem, de certa forma, desvirtuando a concepção inicial do instrumento. A proposta da "cota solidariedade" de São Paulo, por exemplo, definia, inicialmente, 10% da área total destinados à HIS para empreendimentos em área acima de 10 mil m<sup>2</sup>; posteriormente

---

incluiu-se o instrumento de demarcação urbanística para fins de regularização fundiária, conforme Lei 11.977 (BRASIL, 2009).

<sup>29</sup> Conforme Oliveira e Biasotto (2011).

<sup>30</sup> Termo utilizado por Rolnik e Santoro, 2013, presente também no Plano Diretor Estratégico de São Paulo. Doravante, quando nos referirmos a reservas de terra vazias ou subutilizadas destinadas à produção de HIS, utilizaremos esse termo.

<sup>31</sup> Além das já tradicionais voltadas para a regularização de áreas consolidadas – favelas, loteamentos e ocupações irregulares, definidas como ZEIS 1.



o instrumento foi alterado para 10% da área computável destinada às famílias com até seis s.m., para empreendimentos acima de 20 mil m<sup>2</sup> (SANTORO; BORRELLI, 2015).

Na literatura internacional, o termo utilizado que se aproxima do conceito de “ZEIS de vazios” ou da “Cota Solidariedade” é o “inclusionary zoning”, quando possibilita, através do zoneamento, programas e normas específicas, que empreendedores privados destinem uma porcentagem para promoção de habitação de interesse social em seus empreendimentos ou novos parcelamentos urbanos, possibilitando a permanências da população de menor renda em áreas valorizadas da cidade<sup>32</sup>, o que, conforme Rolnik e Santoro (2013, p. 6), se caracterizaria como um mecanismo de “mistura de classes sociais”. Conforme as autoras, apesar da enorme resistência ao zoneamento inclusivo no Brasil, existe alguma iniciativa, desde os anos 2000, de promover alteração da Lei nº 6.766/1979, que dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano, incluindo uma porcentagem de 5% a 15% de HIS nos novos parcelamentos. Em contexto latino-americano, a Colômbia já apresenta em sua legislação a obrigatoriedade de os empreendedores privados destinarem 30% do empreendimento à habitação de interesse social.

Em nosso aparato jurídico, as “ZEIS de vazios” podem ser combinadas com outros instrumentos do Estatuto da Cidade, como parcelamento, edificação ou utilização compulsórias, IPTU progressivo no tempo, desapropriação com pagamento de dívida pública e outorga onerosa<sup>33</sup>, de forma a possibilitar ao município fazer reservas de áreas em regiões valorizadas e conter processo de valorização e especulação imobiliária do solo urbano.

O IPTU progressivo no tempo, além de ser um indutor para o desenvolvimento urbano, uma vez que evita a pressão especulativa do solo e proporciona o aproveitamento do imóvel, é também um meio de financiamento urbano, pois possibilita a ampliação do valor do imposto sobre a propriedade privada em desuso. O IPTU progressivo no tempo deve, preferencialmente, ser aplicado em conjunto com o

---

<sup>32</sup> Podendo dar-se de várias formas, seja a partir da inclusão de unidades destinadas a interesse social, disponibilizadas em baixo custo no mesmo empreendimento, seja através da alguma contrapartida para a produção de habitação, em dinheiro ou terra.

<sup>33</sup> Nesses casos, os recursos recolhidos podem ser destinados a um fundo específico de regularização fundiária ou à promoção de HIS.

instrumento de parcelamento e edificação compulsórios<sup>34</sup>. O poder público pode impor ao proprietário que tem o seu imóvel inutilizado, obrigando-o a dar uso, atendendo às funções sociais da propriedade urbana, sob pena de lhe ser atribuída a ampliação progressiva no tempo sobre o valor do IPTU, tendo como limite máximo a desapropriação do imóvel para fins de reforma urbana, com pagamento em títulos.

A aplicação desses instrumentos, além de ampliar, progressivamente, a receita para o município, possibilita que o poder público municipal regule o mercado de solos e desapropriar reservas ociosas do mercado imobiliário, quando vinculados às ZEIS possibilita a ampliação de reserva de terrenos valorizados na malha urbana consolidada para fins de produção de HIS.

Outro instrumento importante é a recuperação dos investimentos por parte do poder público, a qual pode se dar pela justa distribuição dos custos e benefícios resultantes de obras de urbanização ou pela recuperação da mais-valia que tenha resultado da valorização de imóveis privados<sup>35</sup>. São processos comuns que ocorrem em alteração da demarcação do perímetro urbano<sup>36</sup>, quando imóveis da zona rural são transformados em urbanos, havendo, portanto, um incremento significativo no valor do imóvel, ou em beneficiamento de propriedade privada, decorrentes de obras públicas de infraestrutura e novos serviços urbanos. Em ambos os casos os proprietários tiveram o valor do seu imóvel ampliado, consequente de benefícios gerados pela coletividade ou pelo poder público, sem que houvesse nenhum esforço. A participação da mais-valia gerada pela coletividade ou pelo poder público poderá ser cobrada com base na taxa de contribuição de melhorias e essa se justifica pela possibilidade de o poder municipal capturar para os seus cofres o valor total, ou em parte, gerado pela valorização imobiliária decorrente das intervenções públicas. Esse montante pode financiar planos e programas de regularização fundiária e/ou programas de HIS.

---

<sup>34</sup> Estudos mostram que, quando aplicados de forma combinada com parcelamento, pode haver maior aplicabilidade. Ver a respeito Malvese, 2015, que estudou a aplicação das ZEIS no contexto da região do ABC, em São Paulo.

<sup>35</sup> Que, como vimos, tem origem na Constituição de 1934.

<sup>36</sup> Que, de forma recorrente, vem beneficiando esses proprietários, como demonstramos, no capítulo 2, com as constantes alterações dos perímetros de Cuiabá e Várzea Grande.

O Estatuto prevê, ainda, direito de preempção, transferência do direito de construir, operações urbanas consorciadas, direito de superfície, dentre outros.

Importante destacar que, apesar de esses novos instrumentos urbanísticos conferidos pela Lei nº10.257 criarem mecanismos de regulação do solo urbano e de regularização dos assentamentos precários através das ZEIS – sobretudo quando combinadas com outros instrumentos –, eles não alteram a raiz da formação da cidade dita “ilegal”, que ainda se dá sob a lógica da absolutização da propriedade privada. A Lei apenas estabelece mecanismos para que o Estado regule a dinâmica do mercado do solo urbano<sup>37</sup>, impondo regras para evitar a especulação imobiliária, a utilização inadequada dos imóveis urbanos, a deterioração de áreas urbanas e a degradação ambiental.

Em que pese a gestão democrática da cidade, o Estatuto inclui um capítulo exclusivo, alterando definitivamente o perfil do planejamento e gestão urbanos, uma vez que incorpora a participação da população e dos diversos agentes envolvidos na produção da cidade na formulação, na execução e no acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano<sup>38</sup>. Conforme o artigo 43, a gestão democrática da cidade se dará através dos “órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (BRASIL, 2001, art. 43). Estabelece ainda, como condição obrigatória, a abertura da gestão do orçamento municipal através da participação da população por meio de debates, audiências e consultas públicas (BRASIL, 2001, art. 44).

Ainda que alguns instrumentos tenham origem em Constituições anteriores ou em experiências incipientes após o contexto de redemocratização do País, é apenas com o Estatuto da Cidade que se tem a construção de uma base legal no campo do Direito Urbanístico brasileiro, sendo, dessa forma, um marco determinante, uma vez que traz um conjunto de instrumentos jurídicos, urbanísticos e tributários que podem ser incorporados nos planos diretores municipais, de modo a impulsionar o

---

<sup>37</sup> Principalmente quando o Estado tem interesse.

<sup>38</sup> Nesse sentido, o Plano Diretor passa a ser um espaço amplo de debate entre gestores, cidadãos e diversos setores da sociedade, visando, em tese, à construção coletiva dos rumos da cidade.

controle do uso e da ocupação do solo, induzir o desenvolvimento urbano, respeitando os princípios constitucionais da função social da propriedade, propor mecanismos para o financiamento da política urbana e, ainda, contribuir com a democratização da gestão urbana, incorporando a participação dos agentes sociais da sociedade.

### **3.2.2 Estrutura Institucional: Ministério das Cidades, Política Nacional de Habitação e Déficit Habitacional**

Em 2003, no governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, criou-se o Ministério das Cidades, através da Medida Provisória nº 103/2003, convertida na Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Foi um grande avanço na estrutura institucional (organograma 2), já que organiza em termos de política de Estado os investimentos da política urbana e habitacional. O Ministério reuniu as políticas públicas por meio das Secretarias de Habitação<sup>39</sup>, de Saneamento Ambiental<sup>40</sup>, de Transporte e da Mobilidade Urbana<sup>41</sup> e de Acessibilidade e Programas Urbanos<sup>42</sup> (BRASIL, 2003, art. 2º). Esse mesmo dispositivo cria instâncias de participação e controle social, através dos Conselhos (Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social, Conselho das Cidades e Conselho Nacional de Trânsito)<sup>43</sup>. O Ministério passa a ser o órgão coordenador, gestor e formulador da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), tendo por objetivo a articulação das políticas setoriais.

---

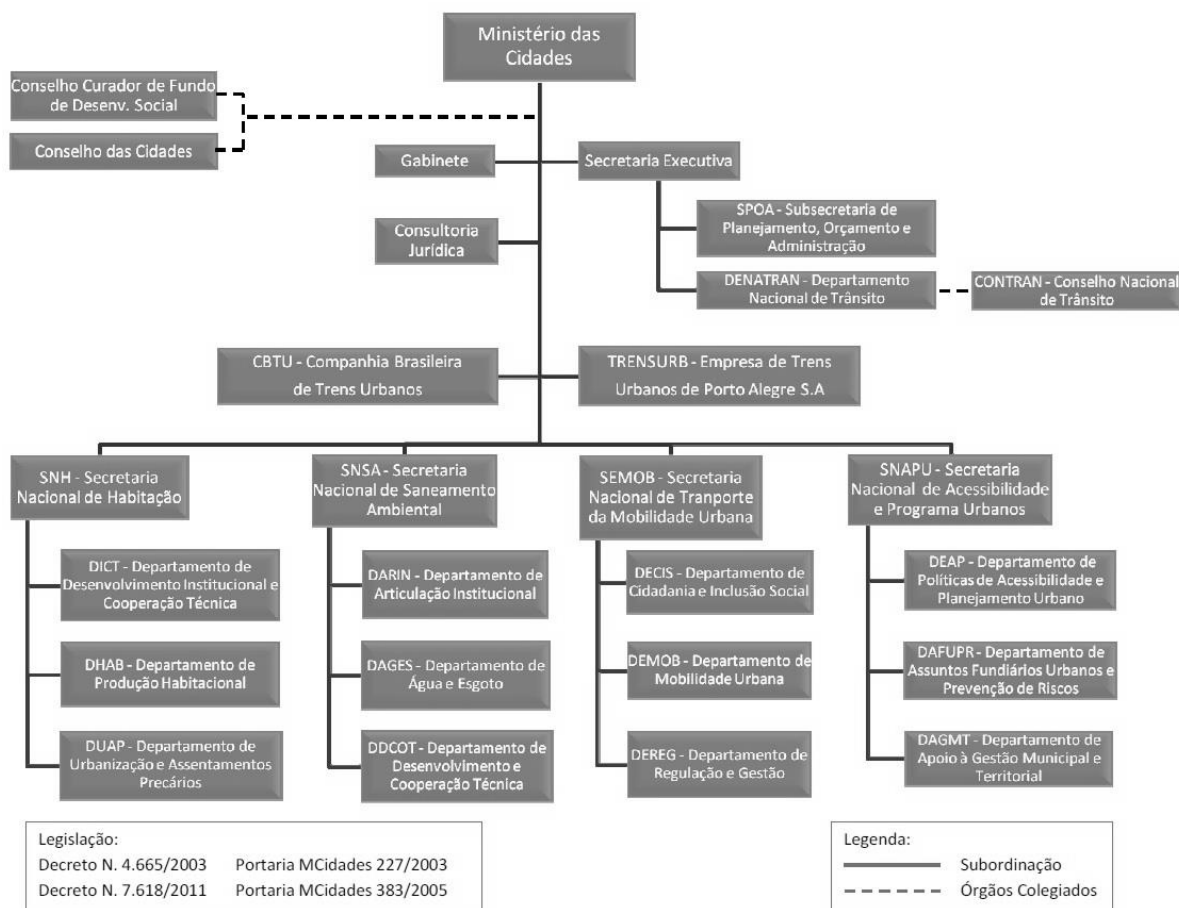
<sup>39</sup> Compreendendo os Departamentos de Desenvolvimento Institucional e Cooperação Técnica, de Produção Habitacional e de Urbanização de Assentamentos Precários.

<sup>40</sup> Compreendendo os Departamentos de Água e Esgotos, de Articulação Institucional e de Desenvolvimento e Cooperação Técnica.

<sup>41</sup> Compreendendo os Departamentos de Cidadania e Inclusão Social, de Mobilidade Urbana e de Regulação e Gestão.

<sup>42</sup> Inicialmente definida como Secretaria Nacional de Programas Urbanos, hoje compreende os Departamentos de Políticas de Acessibilidade e Planejamento Urbano, de Assuntos Fundiários Urbanos e Prevenção de Risco e de Apoio à Gestão Municipal e Territorial.

<sup>43</sup> Desde outubro de 2003 são realizadas as conferências nacional, estadual e municipal para debater as políticas urbanas, tendo os seguintes temas: 1ª Conferência Nacional das Cidades: "Construindo uma Política Democrática e Integrada para as Cidades" e "Cidades para Todos", em que se deliberou sobre a criação do Conselho Nacional das Cidades; 2ª Conferência Nacional das Cidades: "Reforma Urbana: Cidade para Todos" e "Construindo a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano"; 3ª Conferência Nacional das Cidades: "Avançando na gestão democrática das cidades"; 4ª Conferência Nacional das Cidades: "Cidade para todos e todas com gestão democrática, participativa e controle social"; 5ª Conferência Nacional das Cidades: "Quem muda as cidades somos nós. Reforma Urbana Já!".



**Organograma 2:** Estrutura Institucional do Ministério das Cidades.

Fonte: Portal Ministério das Cidades, 2015.

À luz do histórico déficit habitacional brasileiro e dos princípios do direito à moradia, consagrado na Constituição de 1988<sup>44</sup>, o Governo Federal retoma tal questão, desta vez tendo por princípio a articulação com demais ações da política urbana, a função social da propriedade e a gestão democrática.

No âmbito das ações da Secretaria Nacional de Habitação, ao longo de 2004, elaborou-se a Política Nacional de Habitação<sup>45</sup> (PNH), com o objetivo de traçar as

<sup>44</sup> Entendendo-se a habitação como um “direito social”, a partir da Emenda Constitucional nº 26, de 2002.

<sup>45</sup> Para elaboração da PNH, o governo teve como referência o “Projeto Moradia”, elaborado no ano 2000 pelo Instituto Cidadania, que contou com a participação de técnicos e intelectuais, como Clara Ant, Ermínia Maricato, Lucio Kowarick, Nabil Bonduki, André de Souza, entre outros. O Projeto já previa a articulação entre políticas setoriais e política urbana, e foi coordenado por um órgão central, nos moldes do Ministério das Cidades. Conforme Bonduki: “O projeto propôs a criação do Sistema Nacional de Habitação, formado pelos três entes da Federação, que atuariam de forma estruturada sob a coordenação de um novo ministério (Cidades). O controle social seria exercido pelo Conselho Nacional das Cidades e órgãos nos estados e municípios, aos quais caberia gerir fundos de habitação, que deviam concentrar recursos para subsidiar a baixa renda. Nesse aspecto, seria prioritária a aprovação do projeto de lei de iniciativa popular de instituição do Fundo Nacional de Habitação, bandeira do movimento de moradia que tramitava desde 1991 no Congresso Nacional” (BONDUKI, 2009). A respeito,

diretrizes de forma a garantir as condições de acesso à moradia digna<sup>46</sup> – urbanizada e integrada à cidade – aos segmentos da população, preferencialmente à população de baixa renda, sendo “coerente com a Constituição Federal, que considera a habitação um direito do cidadão, com o Estatuto da Cidade, que estabelece a função social da propriedade, e com as diretrizes do atual governo, que preconiza a inclusão social, a gestão participativa e democrática” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p. 29).

A PNH passaria, então, a atuar em três eixos: a) **integração urbana de assentamentos precários**, compreendendo urbanização integrada, intervenção em cortiços, melhoria habitacional, regularização fundiária e desenvolvimento institucional; b) **produção da habitação**, dividindo-se nas seguintes modalidades: aquisição de imóveis novos ou usados; locação social pública ou privada; reabilitação em áreas urbanas centrais; melhorias habitacionais; c) **articulação da política habitacional à política urbana**.

Segundo Inês Magalhães<sup>47</sup>, a PNH se insere na estratégia do governo de “promover, simultaneamente, o crescimento econômico e o combate às desigualdades sociais e econômicas. Essa estratégia tem-se materializado em um conjunto de medidas de combate à pobreza, inserção produtiva dos mais pobres, valorização e formalização dos pequenos negócios, no contexto de estabilização da moeda, controle fiscal e da inflação, aumento real do salário mínimo” (MAGALHÃES, 2013, p. 15).

A PNH se baseia em um conjunto de instrumentos: o Sistema Nacional de Habitação (SNH), o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), o Desenvolvimento Institucional e o Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação. O SNH estabelece as bases do desenho institucional da PNH e subdivide-se em dois subsistemas: o Subsistema de Habitação de Mercado, com recursos onerosos (capacidade de pagamento) e o Subsistema de Habitação de Interesse Social, com

---

ver: Projeto Moradia, 2000 e Bonduki, 2009. Importante destacar ainda que essas questões já eram pautas do movimento da Reforma Urbana, algumas até debatidas em 1963, como a criação de um Ministério específico para tratar da questão urbana.

<sup>46</sup> O entendimento sobre a moradia digna no contexto pós-Constituição pressupõe, além de padrões mínimos da habitabilidade, aspectos que se referem ao quesito localização, garantindo acesso a infraestrutura, transportes, serviços e equipamentos urbanos.

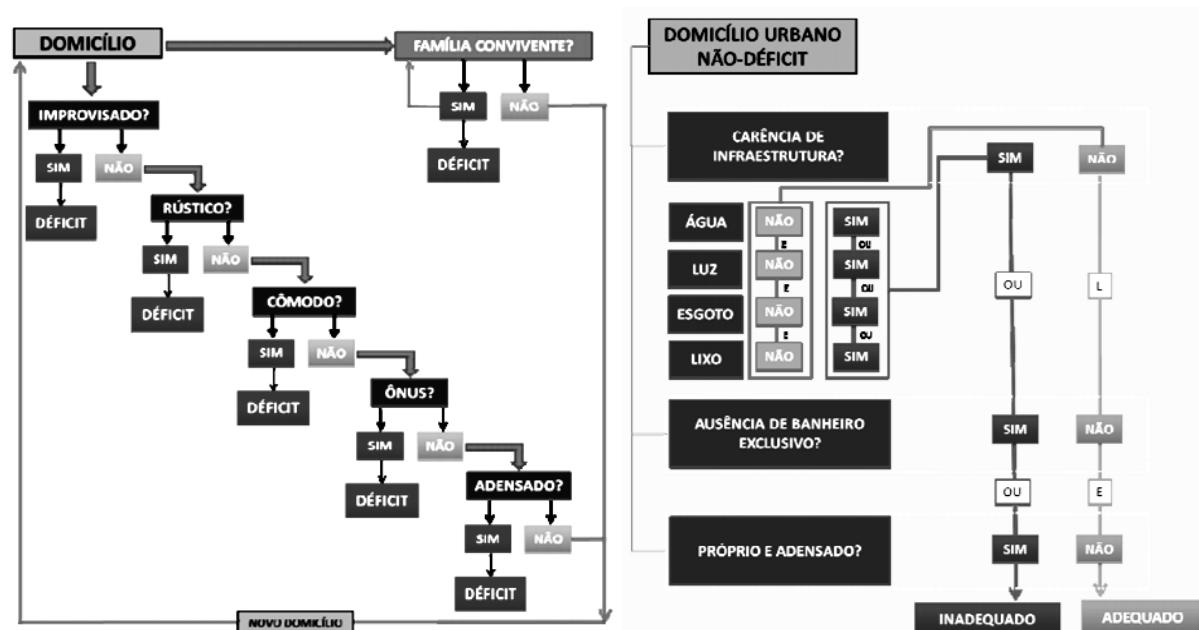
<sup>47</sup> Atual Secretária de Habitação do Ministério das Cidades.

recursos não onerosos (visando ao enfrentamento de déficit e da inadequação habitacional).

Em 2005, aprova-se a Lei Federal de iniciativa popular nº 11.124, que criou o Sistema e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS e FNHIS) (BRASIL, 2005). O SNHIS passa a condicionar os repasses de recursos aos municípios à exigência e elaboração dos Planos de Habitação, Conselhos e Fundos. A PNH estabeleceu o arcabouço conceitual, estruturou institucionalmente as ações no campo da habitação a partir do SNHIS, identificou os agentes que passariam a atuar na implementação da política e estabeleceu os componentes e as linhas de ação que direcionam os recursos e financiamentos habitacionais.

O PlanHab está previsto no SNHIS e é um dos instrumentos mais importantes da Política Nacional de Habitação, de forma a promover a articulação entre diagnóstico, prioridades e metas a serem atingidas, recursos compatíveis, ações e um sistema de monitoramento e avaliação. Está inserido no planejamento de longo prazo do Governo Federal, de forma a estabelecer estratégias e planos de ação para os eixos da PNH, visando enfrentar o déficit habitacional quantitativo e qualitativo a fim de garantir o direito universal à moradia digna (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010).

Com vistas a enfrentar a questão habitacional, os eixos da PNH e do SNHIS têm por fim atender a demanda do déficit no País, que se divide conceitualmente em: déficit habitacional e inadequação de domicílios urbanos (fluxograma 1), calculados com base na metodologia desenvolvida pela Fundação João Pinheiro (FJP), em parceria com a Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades (FJP, 2013).



**Fluxograma 1:** Estudo do déficit habitacional e inadequação dos domicílios urbanos.

Fonte: Fundação João Pinheiro, 2013, p. 23-24.

Os componentes do déficit habitacional quantitativo estão ligados às deficiências do estoque de moradias e compreendem o déficit habitacional: a) **por reposição de estoque**, ou seja, os domicílios precários (rústicos e improvisados<sup>48</sup>) e em processo de depreciação, que comprometem a vida útil do imóvel; b) **por incremento do estoque**, compreendendo a coabitação familiar – ou seja, mais de uma família morando no mesmo domicílio por falta de alternativa –, a alta densidade – quando caracterizada por mais de três moradores por cômodo de dormitório alugado –, ou o aluguel excessivo – comprometendo até 30% da renda familiar<sup>49</sup>.

Já os componentes da inadequação de domicílios urbanos estão ligados aos domicílios que não apresentam condições desejáveis, no entanto, não implicam necessidade de construção de novas unidades e configuram-se como inadequações: a) **carência de serviço de infraestrutura** (iluminação elétrica, abastecimento de água, esgotamento sanitário e coleta de lixo), b) **inexistência de sanitário exclusivo**; c) **adensamento excessivo** de domicílios próprios.

<sup>48</sup> Os domicílios rústicos “são aqueles sem paredes de alvenaria ou madeira aparelhada. Em decorrência das condições de insalubridade, esse tipo de edificação proporciona desconforto e traz risco de contaminação por doenças”, e os improvisados são “todos os locais e imóveis sem fins residenciais e lugares que servem como moradia alternativa” (FJP, 2013, p. 14-15).

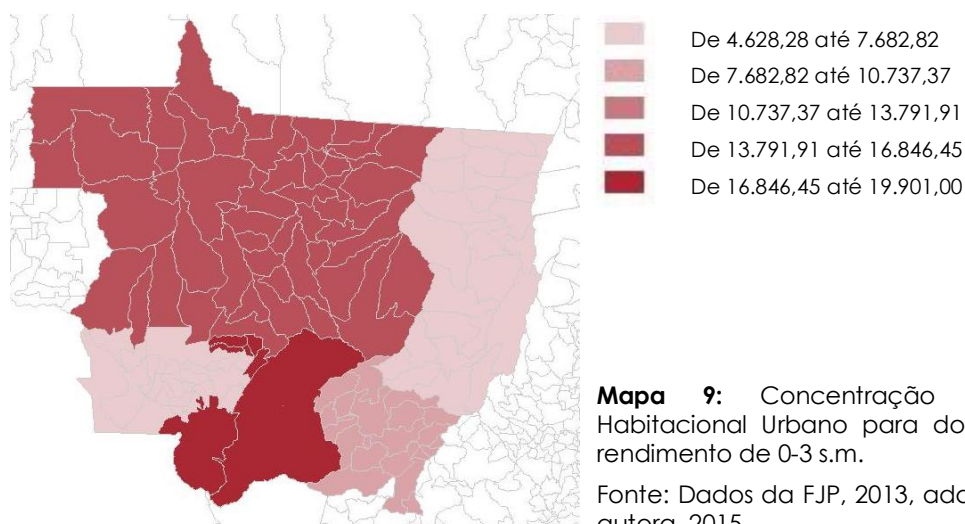
<sup>49</sup> Conforme a Fundação João Pinheiro, 2013, p. 19.



No Brasil, o déficit habitacional corresponde a 6.940.691 moradias, sendo que, desse montante, 5.885.528 estariam localizadas em áreas urbanas e 1.055.163 em áreas rurais. O déficit habitacional ainda se divide em domicílios precários, compreendendo 1.343.435 unidades, coabitação, que corresponde a 2.991.313, ônus excessivo de aluguel e adensamento, compreendendo 2.124.404 e 481.539, respectivamente.

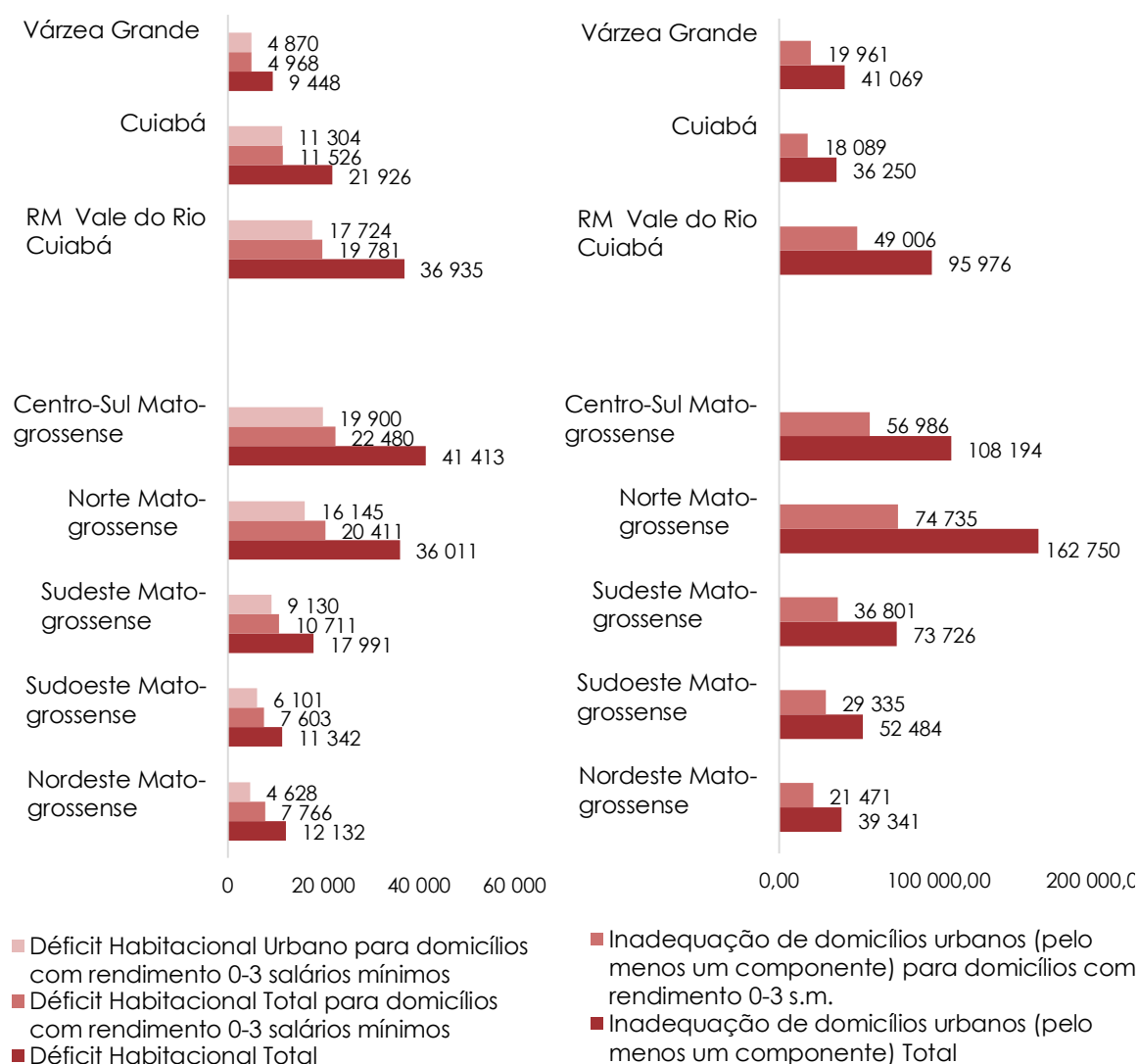
O déficit habitacional em Mato Grosso corresponde a 118.889 unidades, das quais 97.865 em área urbana e 21.024 em área rural, e grande parte se concentra na porção sul do Estado. Assim como o déficit nacional, tem o seu maior peso na coabitação e ônus excessivo, correspondendo a 48.031 e 32.309 unidades, respectivamente; o restante soma 31.215 para domicílios precários e 7.334 para adensamento.

Ainda com relação ao estudo da FJP (2013), grande parte do déficit se concentra na faixa dos domicílios com menor renda. No País, cerca de 70% do déficit habitacional da região Nordeste se concentra em famílias com rendimento mensal de até três s.m. Já nas regiões Sul e Sudeste, corresponde a 60%, e Norte e Centro-Oeste, chega a 65%. Esse montante é ainda maior em áreas metropolitanas. Da mesma forma, grande parte do déficit habitacional no Estado de Mato Grosso se insere na faixa de menor renda. Do total do déficit habitacional no Estado, 57,1% correspondem a domicílios com rendimento de 0 a 3 s.m., 15,9% para domicílios com rendimento de 3 a 5 s.m., 14,2% para 5 a 10 s.m. e 6,0% acima de 10 s.m.; apenas 6,8% correspondem a domicílios sem rendimento. Grande parte desse montante se insere na porção centro-sul do estado, sobretudo nos municípios de Cuiabá e Várzea Grande (mapa 9 e gráfico 5).



**Mapa 9:** Concentração do Déficit Habitacional Urbano para domicílios com rendimento de 0-3 s.m.

Fonte: Dados da FJP, 2013, adaptados pela autora, 2015.



**Gráfico 5:** Déficit habitacional total versus déficit habitacional urbano para domicílios com rendimento de 0-3 s.m., e déficit total por inadequação dos domicílios urbanos versus domicílios com rendimento de 0-3 s.m., por região no Estado de Mato Grosso.

Fonte: Organizado pela autora com base em dados da FJP, 2013.

Apesar de todo um arranjo institucional e esforço conceitual na definição das linhas de ações da PNH, hoje ela se resume basicamente a dois programas: Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) – Urbanização dos Assentamentos Precários (PAC-UAP) e Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), que seriam programas para atuar nas duas frentes do déficit habitacional brasileiro, respectivamente, em déficit por inadequação dos domicílios urbanos e por déficit habitacional.

Os números são de fato representativos, como apresentamos; no entanto a vertente quantitativa gera uma corrida dos municípios em busca de sanar apenas o passivo histórico do déficit por reposição ou incremento. Como vimos, a ideia de produção formal da moradia no Brasil sempre esteve associada à casa própria, desde os anos 1930. Talvez justamente por isso a política habitacional sempre esteve em resposta ao déficit quantitativo. Frequentes são as associações na mídia quanto ao número de unidades construídas, o que, nas cidades, vai se materializar nos enormes conjuntos habitacionais, para onde se destina parte da população pobre. O debate acaba se reduzindo ao número de unidades construídas por ano, gestão, município. É recorrente a comparação entre um município e outro acerca da produção habitacional em determinado período<sup>50</sup>, gerando até um certo *status* político, retomando heranças de um passado populista que via, na habitação e na difusão da sua aquisição, um grande trunfo para alavancar posições.

Em contrapartida, é incomum perceber, nos discursos da produção quantitativa, contornos com relação ao desempenho qualitativo dessas intervenções, para a cidade e para as famílias, considerando aspectos sociais, técnicos, funcionais e locais. Da mesma forma, vemos avanços tímidos em políticas e ações para sanar a inadequação dos domicílios, sejam voltadas para melhorias nas unidades habitacionais, sejam para melhorias dos aspectos da urbanização dos assentamentos. O debate sobre o déficit se volta exclusivamente para a produção de novas unidades.

---

<sup>50</sup> Debates recorrentes nas reuniões do Conselho Municipal de Desenvolvimento Estratégico de Cuiabá, ao longo dos anos 2013 e 2014, defendido, nesse alinhamento, pelo Secretário de Desenvolvimento Urbano e Secretário de Cidades.

De arcabouços legais a projetos mirabolantes de intervenções em favelas<sup>51</sup>, os números atuais de investimentos em assentamentos precários e em obras de urbanização são ínfimos quando comparados aos investimentos em novas obras, ou novas unidades habitacionais. O recurso destinado ao PAC, por exemplo, é menor do que o destinado ao PMCMV, os quais, respectivamente, respondiam à ordem de 199 milhões de reais (até dezembro de 2013) e 225,9 milhões de reais (até setembro de 2014), da mesma forma que é inferior o número de famílias contempladas pelos programas, o que reforça a política exclusiva de produção de novas unidades.

### 3.3 Dilemas e questões da habitação na atualidade

Embora tenhamos avançado no debate sobre a reforma urbana e na construção de um arcabouço legal e institucional, que traz como diretriz a função social da cidade, ele não é suficiente para enfrentar o enorme “passivo urbano”<sup>52</sup> em uma sociedade desigual e tradicionalmente conservadora, como a brasileira.

A primeira questão que se coloca, já anunciada na introdução deste trabalho, é a questão da propriedade e o desafio de reverter a tradição histórica civilista, que carrega uma herança patrimonialista, ancorada no direito individual, na qual se embasa grande parte da jurisprudência brasileira. Em estudo, Mattos (2006) demonstra que 50% das decisões judiciais nos estados brasileiros ainda seguem a orientação civilista que coloca a propriedade como direito absoluto (MATTOS, 2006, apud FERNANDES; COPELLO, 2009).

A questão da propriedade ilumina outros interesses que estão em jogo na produção social da cidade, que são alheios aos dispositivos constitucionais. Tem-se aí uma combinação entre os interesses do mercado privado e o enfraquecimento do Estado, sobretudo de suas estruturas institucionais em âmbito municipal, que não conseguiram incorporar em plenitude os instrumentos previstos nas suas políticas, planos e projetos urbanos.

---

<sup>51</sup> Sobre tudo nas últimas décadas, quando os programas receberam intervenção da alta arquitetura brasileira, conferindo um certo *status* e difusão midiática para favelas, como Heliópolis, com a intervenção de Ruy Otake, e Morro do Alemão, com intervenção de Jorge Jauregui.

<sup>52</sup> Conforme Maricato (2014, p. 5), compreendendo o passivo urbano como a “cidade ilegal, autoconstruída, e precariamente urbanizada”.

Os planos diretores elaborados<sup>53</sup> após o Estatuto da Cidade contemplam apenas as diretrizes expressas no dispositivo legal e apresentam, via de regra, os instrumentos de forma tímida, remetendo à legislação complementar, ou seja, produzimos planos superficiais que não são autoaplicáveis<sup>54</sup>. Sobre a vinculação dos instrumentos nos planos diretores desse período, Ermínia Maricato fala na dificuldade de efetivá-los nos referidos planos, uma vez que eles, em grande maioria, apresentam os princípios do Estatuto de forma generalizada e encaminham o seu detalhamento para novas leis complementares, o que acaba dificultando a sua aplicação (MARICATO, 2010).

No Estado de Mato Grosso, seguindo essa linha, os planos diretores apresentaram de forma generalista os instrumentos previstos no Estatuto<sup>55</sup>. Os dispositivos que poderiam ser combinados com as ZEIS de modo a impulsionar o uso mais democrático do solo urbano – como parcelamento, utilização e edificação compulsórias, IPTU progressivo no tempo – sequer foram regulamentados.

Oliveira e Biasotto (2011, p. 72), em pesquisa nacional sobre a avaliação dos planos diretores, constataram que o instrumento ZEIS foi amplamente utilizado na demarcação para fins de regularização nos municípios, no entanto perceberam que “nem sempre as ZEIS são delimitadas nos planos, e poucos deles as regulamentam ou dão orientações para a sua regulamentação posterior”. Ainda conforme o estudo, apenas 41 dos 524 municípios estudados utilizaram as ZEIS como demarcação de áreas vazias ou subutilizadas, enfraquecendo o uso do instrumento no que compete à criação de reservas de terra urbanizada para fins de produção de HIS (OLIVEIRA; BIASOTTO, 2011, p. 73).

Em lugar da aplicação dos instrumentos para promover a regularização dos assentamentos, ainda presenciamos, à luz do Estatuto, narrativas preconceituosas<sup>56</sup>,

<sup>53</sup> Em 2005, iniciou-se uma campanha nacional para que os municípios elaborassem os seus planos diretores à luz dos princípios do Estatuto da Cidade.

<sup>54</sup> A esse respeito ver: Fabrício Oliveira, Roseane Biasotto, 2011, e Adauto Cardoso, Maria Cristina Bley Silveira, 2011.

<sup>55</sup> Resultado da pesquisa sobre os planos diretores participativos no Brasil e no Estado de Mato Grosso, vinculada à Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos (Santos Jr. e Montandon, 2011), com coordenação regional de Eduardo Chilleto. A pesquisa analisou os planos diretores de 524 municípios brasileiros.

<sup>56</sup> Sobre essas resistências ideológicas em relação à manutenção dos moradores em suas comunidades, destacamos um trecho da entrevista de Sandra Cavalcanti, realizada no ano 2000, quando menciona com desdém os projetos de urbanização de favelas: “Eu achava, e acho ainda, que não é a favela que tem que ser urbanizada. Quem tem que ser urbanizado é o favelado. Uma das condições para um favelado se urbanizar, para se desfavelizar, é sair daquela paisagem e daquele entorno. Exatamente como uma pessoa que, saindo do interior, vem para a cidade grande. Chega ali e encontra uma outra

sendo ora ignorados no quadro das ações municipais, entendidos por parte do Estado apenas como fenômeno “residual” do processo de urbanização<sup>57</sup>, sem portanto incorporá-lo como parte do processo de produção da cidade e tampouco inseri-lo em planos e propostas de intervenção urbana, ora ainda como protagonistas de cenas dramáticas de remoções, ainda hoje presentes<sup>58</sup>.

Existe uma grande omissão em relação à definição desses assentamentos, àquilo que de fato os caracteriza, e esse embate se insere na Academia<sup>59</sup>, nas estruturas institucionais em suas diferentes esferas (federal, estadual e municipal) e, às vezes, dentro do próprio governo. Se, por um lado, vimos o número de assentamentos se multiplicarem ao longo das décadas, por outro, pouco avançamos na sua definição e medição das inadequações urbanística e fundiária. Os dados sobre a precariedade são sempre fragmentados, imprecisos e, sobretudo, obsoletos, fato que se justifica pelo dinamismo do próprio processo de urbanização, pela fragilidade de uma estrutura institucional organizada e permanente, pela demanda sempre crescente por terra urbanizada e também pelo incremento decorrente do mercado

---

realidade. Se ele sai daquele fim de mundo, sem água, sem luz, sem nada, ele vai querer mudar. Vai querer se incorporar ao progresso” (CAVALCANTI, 2002, p. 88). No contexto local, o autor Adejá de Aquino demonstra ainda uma visão legalista, uma vez que utiliza o termo “invasão”, em detrimento à legitimidade de posse das famílias sobre o terreno ocupado, efetivando o direito à cidade e à propriedade. Segundo o referido autor, “a legislação declara ilegal qualquer tipo de invasão, mas a punição aos invasores nem sempre acontece, e áreas ocupadas pelos invasores normalmente se transformam em bairros nos quais predominam a falta de higiene, a poeira, a lama e os dejetos humanos, tudo isso misturado com crianças, cães e gatos, num vai-e-vem entre posseiros e ocupantes” (AQUINO, 2009, p. 166), ainda reforçando uma leitura preconceituosa, que remonta ao século passado, em plena vigência do Estatuto. O então Secretário de Cidades Suelme Evangelista, referindo-se à localidade que passou por processo de remoção, chama-a de “falso Castelo Branco”, fazendo alusão a insetos e animais peçonhentos para justificar a realocação das famílias para o conjunto habitacional Altos do Parque.

<sup>57</sup> Para retomar a leitura de Mautner (2010).

<sup>58</sup> É o caso, por exemplo, do bairro Pinheirinho, em São José dos Campos, em 2012, de onde 1.600 famílias foram desalojadas, totalizando 9 mil pessoas, e no caso da disputa fundiária em Cuiabá que colocou, de um lado, uma senhora de 69 anos e sua família, os quais moravam e cultivavam a terra desde 1968, e do outro lado, a Ginco, um grande grupo imobiliário no Estado, com interesse na área, em razão da proximidade do Centro de Treinamento Oficial da Copa 2014.

<sup>59</sup> De fato, a academia *patinou* na leitura da cidade, ao fazê-la a partir da sua dicotomia legal/ilegal, formal/informal, regular/irregular – importante, claro, sobretudo pelo reconhecimento desses territórios como parte integrante da cidade, mas morosa do ponto de vista da sua afirmação no território urbano e também como parte do plano político-pedagógico. No curso de Arquitetura e Urbanismo, por exemplo, ainda viciado na ilusão do urbanismo de autor, muito difundido pelo movimento moderno, poucas são as universidades que incorporaram o tema dos assentamentos precários na grade curricular, e, quando existem, há ainda enorme dificuldade em incluí-los como parte da disciplina de projeto urbanístico e arquitetônico, prevendo a intervenção, respeitando, em especial, o território já consolidado e incorporando práticas de inclusão da comunidade no processo. Da mesma forma acontece no curso de Direito: poucas Instituições incorporaram a disciplina de Direito Urbanístico. No caso da Universidade Federal de Mato Grosso, apenas em 2008 o curso de Arquitetura incluiu a disciplina sobre assentamentos precários, mas o curso de Direito ainda não tem o tema do Direito Urbanístico como parte da grade obrigatória.

imobiliário, que não atende o segmento de menor renda. Não é à toa que, ainda hoje, partes de algumas cidades permanecem invisíveis no mapa oficial e legal das prefeituras.

A falta de uma definição clara sobre as inadequações também tornam os números imprecisos. A ONU-HABITAT (2001 apud FERNANDES, 2011), por exemplo, considera como moradia de favela aquela que não possui pelo menos um desses itens: acesso a água tratada, acesso a saneamento básico, segurança da posse, durabilidade da habitação, área suficiente da habitação para a família. Seguindo essa definição, a América Latina teria 128 milhões de moradores em favelas, 14% de sua população. Por outro lado, MacDonald (2004) estima que 25% dos habitantes latino-americanos vivam em assentamentos informais. No Brasil, conforme Edésio Fernandes (2011), esse número estaria entre 20% a 25%. O autor (2011, p. 10) elenca algumas características para a definição do que chama de “assentamentos informais”, quais sejam: ocupação de terras públicas ou privadas, seguida de autoconstrução; subdivisão não autorizada dos lotes e autoconstrução (estariam aqui os parcelamentos irregulares), conjuntos habitacionais irregulares<sup>60</sup>, ocupação de áreas ambientalmente frágeis (margens de rios, encostas, área de proteção ambiental) e ocupação de áreas destinadas a uso público (praças, equipamentos e sistema viário).

No campo institucional, em nível federal, vejamos as distinções entre “assentamentos precários”, “assentamentos irregulares” e “aglomerados subnormais”. A recente Lei 11.977/2009, que traz um capítulo específico para tratar da regularização fundiária, define como assentamentos irregulares as “ocupações inseridas em parcelamentos informais ou irregulares, localizadas em áreas urbanas públicas ou privadas, utilizadas predominantemente para fins de moradia” (BRASIL, 2009, art.47, VI), o que difere de outros documentos oficiais orientados pela Política Nacional de Habitação que procuram iluminar os aspectos da precariedade, definindo-os como assentamentos precários<sup>61</sup> (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, 2010; CARDOSO, 2008). Nesse alinhamento, entende-se por assentamentos precários as “porções do território urbano com dimensões e tipologias variadas, que têm em comum: o fato de serem áreas predominantemente residenciais, habitadas por famílias de baixa renda; a

<sup>60</sup> Aqui retomamos o passivo do BNH/COHAB-MT, como comentamos no capítulo 2.

<sup>61</sup> Contemplando “as favelas e assemelhados, os loteamentos irregulares, os cortiços e os conjuntos habitacionais deteriorados” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p. 37).

precariedade das condições de moradia, caracterizada por inúmeras carências e inadequações; [...] a origem histórica, relacionada às diversas estratégias utilizadas pela população de baixa renda para viabilizar, de modo autônomo, solução para suas necessidades habitacionais" (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010, p. 9).

Por outro lado, em termos estatísticos a única estimativa em âmbito nacional para mensurar os assentamentos é do IBGE<sup>62</sup>, que utiliza o termo "aglomerado subnormal" para caracterizar as ocupações que se assemelham às favelas, definindo-o como "o conjunto constituído por no mínimo 51 unidades habitacionais (barracos, casas etc.) ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular), disposta, em geral, de forma desordenada e densa. Em sua maioria são carentes de serviços públicos essenciais". Considerando dessa forma, apenas 6% da população brasileira vive em favelas, correspondendo a 11.425.644 milhões de pessoas (IBGE, 2010) – esse número se mostra surpreendentemente aquém quando confrontado com os dados sobre as inadequações dos domicílios urbanos com base nos estudos da Fundação João Pinheiro (FJP, 2013).

A partir do quadro jurídico brasileiro, entendemos aqui que a irregularidade se define, principalmente, pela violação de alguma ordem jurídica, seja com relação à propriedade, pela ausência de escrituras cartorárias, o que gera insegurança na posse para os moradores, seja pelo não cumprimento da legislação urbana, ambiental ou de edificações. A condição de irregularidade urbanística é seguida de padrões não regulares<sup>63</sup> de parcelamento, tanto no que se refere à conformação espacial do assentamento – demarcação não regular dos lotes, construções rudimentares de infraestrutura e de edificações –, quanto pela deficiência de acesso a equipamentos comunitários e serviços públicos<sup>64</sup>.

A associação da irregularidade apenas pelo viés da titulação ou do próprio parcelamento não é suficiente; ela deve estar ligada ainda aos aspectos sociais, econômicos e ambientais. Esse, sem dúvida, é o impacto mais visível. A população que está em situação de irregularidade geralmente apresenta baixos indicadores de

---

<sup>62</sup> Instituição que alimenta os dados para os estudos sobre o déficit da Fundação João Pinheiro.

<sup>63</sup> Condições estas que se dão até mesmo pela situação física do terreno, como beira de córregos, mananciais, encostas.

<sup>64</sup> No Brasil, a legislação que dispõe sobre o parcelamento do solo é de 1979, Lei nº 6.766.



educação, saúde, renda e emprego, condição dada justamente por não terem facilidade de acesso a esses serviços. Com a falta de documentos oficiais, a população que vive em assentamentos precários é privada de seus direitos básicos<sup>65</sup>, ou, se atendidos, o são de forma precária. A ausência de serviços de saneamento básico, acesso a água encanada, infraestrutura adequada, postos de atendimento à saúde, a médio prazo, recai sobre as condições da saúde pública dos moradores. A carência de espaços públicos de lazer e recreação e, ainda, de equipamentos comunitários, como escolas, creches e espaços esportivos, enfraquece a dinâmica da vida comunitária das crianças e jovens, que acabam ficando vulneráveis. Por serem locais de predomínio de uma população pobre, esses locais também são estigmatizados justamente pela sua condição de "ilegalidade" e "clandestinidade", reconhecida dessa forma pela sociedade, sendo muitas vezes associados a espaços de manifestação de violência e práticas ilegais, como o tráfico.

Carecemos, portanto, de uma definição clara sobre a precariedade entre os diferentes níveis de governo, o que dificulta, consequentemente, a mensuração de dados mais precisos sobre a cidade real, tendo, em algumas ocasiões, como única fonte para formulação da política urbana e habitacional a estimativa definida pela Fundação João Pinheiro e pelo IBGE. Todas essas lacunas e o próprio enfraquecimento das estruturas em âmbito municipal favorecem o olhar exclusivamente para o déficit quantitativo, induzindo apenas para a efetivação de programas voltados para a construção de novas unidades habitacionais. O universo propositivo para formulação de políticas baseada nos três eixos da PNH, ancorada aos preceitos constitucionais, fica fragilizado, como veremos com o caso de Cuiabá.

### **3.4 Cuiabá no contexto da política urbana e plano de habitação**

Como vimos, a cidade de Cuiabá é o lugar de vida de 98% da sua população, que soma um montante de 551.098 habitantes. Essa urbanização é marcada por um processo de periferização e ocupação dispersa no território, que se deu seja pelo surgimento de inúmeros assentamentos precários desde os anos 1970 e 1980, seja por

---

<sup>65</sup> Aqui podemos ainda incluir a ausência de um endereço oficial: a população residente em assentamentos informais, não tendo como comprovar sua residência, sequer pode acessar os serviços dos correios.

obras e ações do poder público, via conjuntos habitacionais da COHAB-MT, criação do polo industrial, implantação do *campus* da Universidade Federal de Mato Grosso e do novo Centro Político Administrativo, o que culminou em constantes alterações no perímetro urbano.

No que se refere à estrutura municipal para tratar do planejamento e gestão urbana, desde 1974, ainda no âmbito do SERFHAU, a capital já vinha construindo um arcabouço legal, tendo como pioneiro o Plano de Desenvolvimento Local Integrado (PDLI). No entanto, assim como boa parte dos planos desenvolvidos nesse período, suas diretrizes não foram implantadas. Em resposta às reivindicações dos bairros, criam-se a União Cuiabana de Associações de Moradores de Bairros (UCAMB), em 1981, que congregava todas as associações das regiões norte, leste e oeste da capital<sup>66</sup>, e a União Coxiponense de Associações de Moradores de Bairro<sup>67</sup> (UCAM), em 1984, compreendendo as associações do Distrito do Coxipó da Ponte, região sul do município. Ambas foram criadas com o objetivo de captar demandas dos bairros e amparar as associações de moradores.

Em 1984, o poder municipal aprovou o Programa Terra da Gente (PROTEGE) por meio da Lei nº 2.219, objetivando a regularização fundiária em áreas ocupadas irregularmente, compreendendo 56 bairros na capital, conforme demonstra o mapa a seguir (mapa 10). No entanto, desse total, apenas 29 foram regularizados, em sua maioria localizados em áreas centrais com faixa de renda média. O fato de o programa não ser destinado exclusivamente para a classe de renda inferior e objetivar apenas a resolução dominial dos lotes, a regularização se deu, em grande parte, nos bairros que se localizam na região central da cidade. Na periferia, onde se encontra maior índice de irregularidade e precariedade urbanística, muitos ainda esperam a regularização, como no Jardim Ubirajara e Renascer. Mesmo os que foram regularizados pelo PROTEGE ou por programas posteriores, receberam apenas a sua regularização fundiária, sem alterar as condições de precariedade urbanística e dos domicílios, como os bairros Osmar Cabral, Pedra 90 e Jardim Vitória.

---

<sup>66</sup> A UCAMB possui hoje 179 entidades filiadas, que representam a sociedade civil organizada de Cuiabá. Conforme o seu Estatuto, a UCAMB ampliou a participação de seus membros, com a criação de cinco polos em cada região. Dessa forma, totalizam 15 polos, que correspondem às regiões norte, leste e oeste do município de Cuiabá.

<sup>67</sup> Atualmente são 70 as associações de moradores filiadas à UCAM e estão divididas em sete polos, compostos por Associações de Moradores dos Bairros que fazem parte da área administrativa da Prefeitura Municipal de Cuiabá, denominada Regional Sul.



Localidades constantes na Lei do Protege (1984) — Vias

**Mapa10:** Inserção dos bairros demarcados para regularização pelo PROTEGE.

**Legenda:** 1. Distrito de Nossa Senhora da Guia; 2. Jardim Umuarama; 3. Altos da Glória; Barbado; 4. Bela Vista; 5. Campo Velho; 6. Canjica; 7. Carumbé; 8. Chácara dos Pinheiros; 9. Despraiado; 10. Despraiado; 11. Dom Aquino; 12. Doutor Fábio Leite; 13. Duque de Caxias; 14. Guaicurus; 15. Jardim Cuiabá; 16. Jardim Leblon; 17. Jardim Liberdade; 18. Jardim Paraná; 19. Jardim Passaredo; 20. Jardim Ubirajara; 21. Jardim União; 22. Nova Esperança; 23. Novo Colorado; 24. Novo Horizonte; 25. Novo Mato Grosso; 26. Novo Terceiro; 27. Osmar Cabral; 28. Ouro Fino; 29. Paraíso; 30. Pedra 90 Vila Tecnológica; 31. Pedregal; 32. Praeirinho; 33. Praeiro; 34. Pólvora; 35. Quilombo; 36. Ribeirão da Ponte; 37. Ribeirão do Lipa; 38. Santa Helena; 39. Santa Isabel; 40. Santa Laura; 51. São Gonçalo Beira-Rio; 42. São João dos Lázarus; 43. São Mateus; 44. Três Barras; 45. Planalto; 46. Vila Nova do Coxipó; 47. Paiaguás.

Fonte: Elaborado com base na Lei nº 2.219/1984.

Em 1985, ano seguinte à criação do PROTEGE, aprovou-se a Lei nº 2.259, que criou o Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento Urbano (IPDU), que se alinhava ao desejo da época da implantação de um Sistema Municipal de Planejamento Urbano, criado apenas em 1990, pela Lei Orgânica do Município, o que, de certa forma, seguia a tendência municipalista do período. A Lei definiu a composição do Sistema Municipal de Desenvolvimento Urbano<sup>68</sup> (SMDU), incluindo: Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação, Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento Urbano, órgãos executivos setoriais e

<sup>68</sup> Posteriormente a Lei 2.852/1991 organizou o SMDU e o CMDU.

entidades civis representativas dos setores organizados do Município (CUIABÁ, 1990, artigo 192, § 2º).

A Lei Orgânica trouxe ainda uma seção sucinta para tratar do tema da habitação, onde define, em seu artigo 197, a incumbência do município em promover e executar programas de habitação popular, com lotes urbanos para a população de baixa renda e, no artigo 199, definindo prioritariamente ações no âmbito da regularização fundiária e solução do déficit habitacional (CUIABÁ, 1990, artigos 197 e 199). A partir de então, lançaram-se as diretrizes para o novo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU), desta vez elaborado em âmbito municipal, sendo aprovado em 1992, através da Lei 003 (CUIABÁ, 1992). O PDDU, sendo recente em relação à Constituição de 1988, já trazia como diretriz a função social da propriedade urbana.

Mais tarde, aprovou-se a Lei nº 044, em 1997, que dispunha sobre o uso e ocupação do solo urbano em Cuiabá<sup>69</sup>. A referida lei, acompanhando as iniciativas municipais de regulação do solo urbano, trazia inovações a respeito da atualização dos imóveis vazios, já indicando o instrumento imposto progressivo, da mesma forma que condicionava a ocupação conforme a infraestrutura disponível.

Reconhecendo a realidade da precariedade urbanística e fundiária em alguns bairros, esse dispositivo já definia as Zonas de Interesse Social (ZIS), entendendo-as, em seu artigo 20, como "áreas urbanas existentes até a publicação da presente Lei, que, por seu caráter precário de ocupação, **são objeto de interesse especial** da municipalidade para sua normalização urbanística". Posteriormente, com a Lei Complementar nº 103/2003, a ZIS foi subdividida em ZIS I<sup>70</sup>: "constituídas por áreas que necessitam de estudos visando a remoção, regularização fundiária e/ou urbanização, de acordo com a legislação pertinente"; ZIS II: "constituídas por áreas não passíveis de regularização fundiária, por sua localização em áreas de risco [...], áreas públicas ou outro impedimento legal"; ZIS III<sup>71</sup>: "constituídas por áreas com características urbanísticas especiais (edificações, sistema viário), em loteamentos

<sup>69</sup> Publicada na Gazeta Municipal nº 379, de 29 de dezembro de 1997.

<sup>70</sup> Delimitaram-se como ZIS I os bairros: Nova Conquista, Residencial Três Barras, Loteamento Santa Isabel, Loteamento Santo Antônio do Pedregal, Jardim Paulista, Chácara dos Pinheiros/Bairro Jordão, Loteamento Jardim Passaredo, Dr. Fábio Leite, Praeirinho, Castelo Branco, Vila Verde, Residencial Getúlio Vargas, alguns dos quais ocupações irregulares de loteamentos da COHAB, como o Vila Verde e o Getúlio Vargas.

<sup>71</sup> Como ZIS III foram demarcados o Núcleo Habitacional Cidade Verde e o Loteamento Cohab Nova.

ou conjuntos habitacionais oficiais, que não se enquadram nos padrões da Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano" (CUIABÁ, 2003).



**Organograma 3:** Definição das ZIS pelas Leis Complementares nº 044/1997 e nº 103/2003.

Fonte: Organizado pela autora com base nos dispositivos citados, 2015.

Alinhando-se às demandas em âmbito nacional, decorrentes da aprovação do Estatuto das Cidades em 2001, Cuiabá aprova o seu Plano Diretor, denominado como Plano Diretor de Desenvolvimento Estratégico (PDDE), através da Lei Complementar nº 150/2007. O novo plano deveria se ajustar às novas diretrizes do Estatuto, tendo como pano de fundo a função social da propriedade e a gestão democrática.

Dentre os princípios do PDDE, destacamos: a) "a promoção da qualidade de vida da população"; b) "justiça social e redução das desigualdades sociais e regionais"; c) "inclusão social, compreendida como garantia de acesso a bens", d) "serviços e políticas sociais a todos os munícipes"; e) "direito à Cidade para todos, compreendendo o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer"; f) "respeito às funções sociais da Cidade"; g) "transferência para a coletividade de parte da valorização imobiliária inerente à urbanização"; h) "direito universal à moradia digna"; i) "participação popular nos processos de decisão, planejamento e gestão" (CUIABÁ, 2007, art. 5º)

No que se refere à habitação, o Plano Diretor define como diretriz do desenvolvimento estratégico do município: "**garantir a todos os habitantes do Município acesso a** condições seguras de qualidade do ar, do solo, da água e de alimentos, de circulação e **habitação** em áreas livres de resíduos, de poluição visual e sonora, de uso dos espaços abertos e verdes; [...] **democratizar o acesso à terra e**

**à habitação**, estimulando os mercados acessíveis à população de baixa renda; [...] promover **estudos para a criação de Zonas Especiais de Interesse Social**<sup>72</sup>, estabelecendo definições e parâmetros no prazo de 240 dias" (CUIABÁ, 2007, artigo 9º, XIX, XX e XXX, grifo acrescentado).

Define ainda como diretrizes específicas na área de habitação: a) elaboração de uma Política Municipal de Habitação e um **Plano Setorial de Habitação**; b) **melhoria das habitações existentes** das famílias de baixa renda e a produção de HIS; c) promoção do uso habitacional nas **áreas consolidadas e dotadas de infraestrutura**; d) projetos que visem às características da população local, "suas formas de organização, condições físicas e econômicas"; d) desenvolvimento de programas de melhoria da qualidade de vida dos moradores de HIS; e) produção para a população de baixa e média renda em **áreas centrais dotadas de infraestrutura** e em **áreas ou edificações vazias ou subutilizadas**; f) utilização de "recursos provenientes da valorização imobiliária em programas habitacionais de interesse social nas áreas bem dotadas de infraestrutura e serviços urbanos"; g) "**regularização de assentamentos** já consolidados e das unidades construídas, garantindo moradia digna às famílias de baixa renda"; h) "**regularização de áreas urbanas sem título de posse**"; i) definição de "normas especiais para promover a regularização fundiária e de edificações existentes para população de baixa renda que estejam em desacordo com as normas legais" (CUIABÁ, 2007, artigo 15º, V, VI, IX, X, XI, XII, XIII, XXI, XXVIII, grifo acrescentado).

Com relação aos instrumentos que podem ser combinados com ações que tenham por fim a regularização fundiária e a promoção de HIS em áreas dotadas de infraestrutura, o Plano Diretor, assim como o Estatuto da Cidade, estabelece, em seu artigo 56, que trata do "parcelamento, edificação ou utilização compulsórios", que o Município poderá exigir que o proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, promova o seu adequado aproveitamento, sob pena de: a) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; b) imposto predial e territorial progressivo no tempo; c) desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública (CUIABÁ, 2007, art. 56). Em caso de descumprimento do artigo 56,

---

<sup>72</sup> O plano altera a denominação de ZIS, da Lei 044/1997 e Lei Complementar nº 103/2003, passando a denominar como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), em referência ao instrumento do Estatuto da Cidade.

o Município procederá aplicação do instrumento Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana Progressivo no Tempo (CUIABÁ, 2007, art. 58).

Como já comentamos, a conjugação desses dois instrumentos com a política de habitação possibilita ao poder público resgatar terrenos ociosos no espaço urbano e revertê-los a favor da coletividade, especificamente no que se refere à demarcação de ZEIS em vazios urbanos, com o objetivo de fomentar a produção de unidades habitacionais para famílias de baixa renda em áreas bem localizadas na cidade.

Da mesma forma, instrumentos que possibilitam a ampliação de recursos ou recuperação da mais-valia urbana podem ser direcionados à Política Habitacional, como confere o artigo 15 do Plano Diretor, no que tange às diretrizes específicas da habitação (CUIABÁ, 2007, art. 15, XII). O artigo 65, por exemplo, que dispõe sobre o instrumento Outorga Onerosa do Direito de Construir, conhecido também como Solo Criado, estabelece, através de concessão pelo Município, a possibilidade de edificação, em determinadas zonas da cidade, acima dos índices urbanísticos estabelecidos pelo coeficiente de aproveitamento. Essa ampliação do potencial construtivo deverá ser concedida apenas mediante contrapartida do setor privado, que pode ser direcionada a um fundo específico voltado às ações de regularização fundiária ou promoção de HIS.

Como vimos, o Plano Diretor traz uma série de diretrizes voltadas à habitação e ainda possibilita a combinação com outros instrumentos; no entanto a lei acaba por ser genérica e prorroga grande parte de seus instrumentos para prazos estendidos e criação de legislação específica. Desde a aprovação do Plano, em 2007, não se editou nenhuma lei específica<sup>73</sup>, tampouco se falou dos prazos com relação aos estudos detalhados sobre os instrumentos. Apesar de o Plano Diretor definir o prazo de 240 dias para que a Prefeitura promovesse estudos para a criação de ZEIS, isso só se deu em 2011, com a aprovação da Lei Complementar nº 231, atual legislação que disciplina o Uso, Ocupação e Urbanização do Solo urbano da capital (LUOS)<sup>74</sup>,

<sup>73</sup> Com exceção da Lei Complementar nº 221/2010, que regulamenta os artigos 56 a 59 do Plano Diretor, mas também de forma genérica, sem previsão e demarcação dos imóveis, dificultando da mesma forma a aplicação do instrumento.

<sup>74</sup> Em novembro de 2015, data posterior à finalização desta investigação, foi aprovada a nova Lei de Uso e Ocupação do Solo, sob o nº 389. Conforme o seu art. 35, define as ZEIS como "áreas urbanas que, por se caracterizarem como local de moradia de população de baixa renda, com caráter precário de ocupação, e ou por necessidade de implantação de empreendimentos habitacionais de interesse sociais e para o mercado popular", devendo tais áreas ser objetos de atenção da municipalidade.



em cujo artigo 39 define as ZEIS como “áreas urbanas que, por seu caráter precário de ocupação e por se caracterizarem como local de moradia de população de baixa renda ou por necessidade de implantação de empreendimentos habitacionais de interesse social, são objetos de atenção especial da municipalidade” (CUIABÁ, 2011). Ainda segundo a Lei nº 231/2011, as ZEIS se subdividem em ZEIS I<sup>75</sup> e ZEIS II<sup>76</sup>, conforme o organograma a seguir<sup>77</sup>:



**Organograma 4:** Composição das ZEIS, conforme Plano Diretor e Lei nº 231/2011.

Fonte: Organizado pela autora com base nos dispositivos citados, 2015.

Subdivide as ZEIS em ZEIS I, quando “constituídas por parcelamentos irregulares, conjuntos habitacionais públicos ou privados irregulares, ocupados por população de baixa renda” e ZEIS II, quando “constituídas por áreas não urbanizadas destinadas à ampliação da oferta habitacional”. O novo dispositivo não clareou as definições para as ZEIS, apenas agrupou as localidades que antes eram definidas como ZEIS I e II, ignorou ainda a releitura das suas demarcações que já se mostravam não condizentes com a situação real. Com relação as ZEIS II, se por um lado a nova redação avança na incorporação das chamadas “ZEIS de vazios”, por outro retrocede quando as demarca apenas em zonas de expansão urbana, desprovidas de infraestruturas e serviços urbanos, deturpando os princípios do instrumento, como veremos no capítulo 4.

<sup>75</sup> A saber: Altos da Glória, Altos da Serra I, Altos da Serra II, Dr. Fábio I, Dr. Fábio II, Jardim Florianópolis, Jardim Santa Isabel, Jardim Umuarama, Jardim União, Jardim Vitória, João Bosco Pinheiro, Novo Tempo, Novo Milênio, Núcleo Habitacional Sucuri, Parque Nova Esperança I, Parque Nova Esperança II, Parque Nova Esperança III, Santa Laura, São João Del Rey.

<sup>76</sup> A saber: 21 de Abril, 8 de Abril, Altos da Boa Vista (Despraiado), Amperco, Belinha, Campo Verde, Centro América, Colorado II, Getúlio Vargas, Jardim Brasil, Jardim Eldorado, Jardim Itapuã, Jardim Passaredo, Jardim Paulista, Jardim Ubirajara, João Bosco Pinheiro II, Liberdade, Brasil 21, São Thomé, Mossoró, Nova Conquista, Novo Mato Grosso, Novo Paraíso I, Novo Paraíso II, Ouro Fino, Praeirinho, Renascer, Santa Terezinha, São Francisco, São Mateus, Serra Dourada, Sol Nascente, Tancredo Neves, Três Lagoas, Três Poderes, Vila Nova, Vila Nova do Coxipó, Vila Rosa, Vila Verde, Vista da Chapada.

<sup>77</sup> A Lei ainda define as Zonas Especiais de Regularização Específica caracterizadas pela ocupação da população de renda média ou superior.



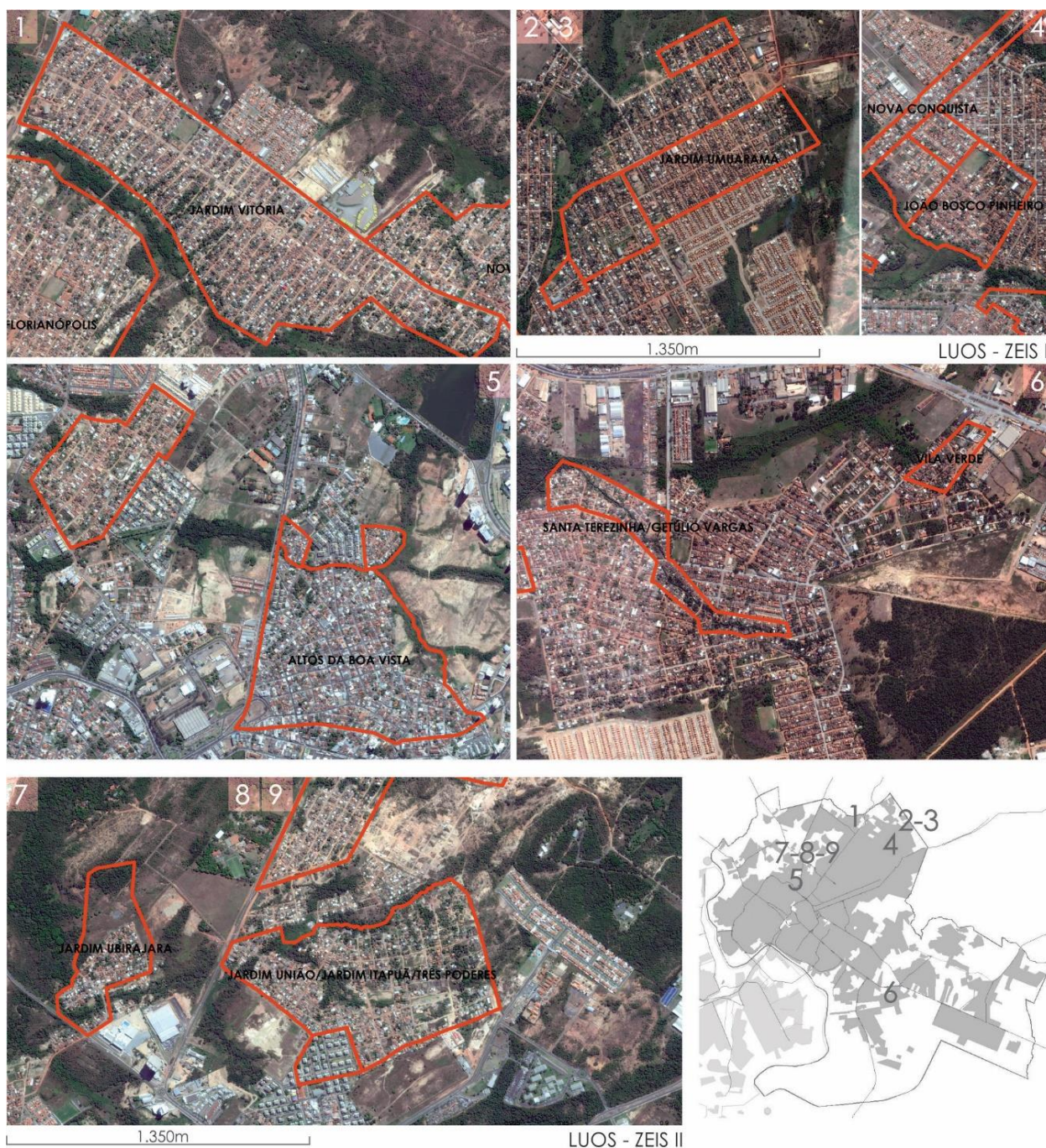
Compreendemos que essas definições não atendem a realidade das localidades<sup>78</sup> em Cuiabá, uma vez que não incorporam as ocupações irregulares, já que ambas trabalham sob a ótica do parcelamento do solo como origem, seja ele formal seja informal.

Em termos de morfologia urbana, a ocupação não imprime regularidade e formalidade no traçado, tampouco nas dimensões e regularidade dos lotes – isso normalmente se justifica pela ocupação gradual de determinada área, sem o prévio parcelamento, combinando especificidades físicas e/ou ambientais, como encostas, beira de córregos, áreas destinadas para equipamentos comunitários ou áreas verdes. Pelo fato de estarem associadas a áreas de risco, normalmente essas ocupações apresentam nível considerável de precariedade urbanística e habitacional, no entanto são passíveis de regularização, mesmo que isso implique alguma remoção, devendo, de qualquer forma, ser incorporada no mapa oficial, tendo a sua área demarcada para estudos e projeto de regularização.

A seguir destacamos exemplos de assentamentos precários em Cuiabá, definidos através do instrumento ZEIS I e ZEIS II da Lei nº 231/2011 (figura 51).

---

<sup>78</sup> Na busca de reconhecer distinguir as especificidades locais dos assentamentos precários e também no reconhecimento por parte dos moradores que não compreendem o seu lugar como “favela”, estamos considerando que o termo “localidade” seria a demarcação urbanística, não necessariamente a legal, mas sim aquela que é reconhecida pelos moradores, conforme aspectos da sua história de ocupação, da sua configuração espacial, bem como pelo sentimento de pertencimento à comunidade e reciprocidade entre os locais. Muitas dessas localidades identificadas se caracterizam como um assentamento precário. O termo vem sendo construído no âmbito das atividades de pesquisa e extensão da Equipe de Habitação e Regularização Fundiária no Aglomerado Urbano Cuiabá e Várzea Grande, vinculada ao Programa EPURainQUADRANTES/ MEC/Proext, cuja equipe é coordenada pela autora, estando o programa sob a coordenação da Professora Doriane Azevedo.



**Figura 51:** Exemplo de localidades identificadas pela LUOS como ZEIS I e ZEIS II.

**Legenda:** **ZEIS I** – 1. Jardim Vitória; 2 e 3. Altos da Glória, Três Barras e Jardim Umarama; 4. Nova Conquista e João Bosco Pinheiro. **ZEIS II** – 5. Altos da Boa Vista; 6. Santa Terezinha, Getúlio Vargas e Vila Verde; 7. Jardim Ubirajara; 8 e 9. Jardim Itapua, Três Poderes e Paiguás II.

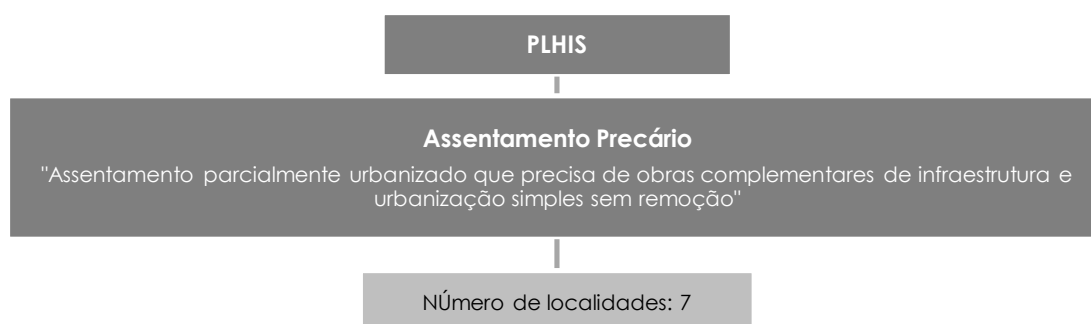
Fonte: LUOS, Google Earth, adaptado pela autora, 2015.

Ainda com relação ao Plano Diretor, apesar de a Lei trazer como diretriz específica a elaboração de um Plano de Habitação, isso só foi realizado no âmbito do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), após ampla campanha do Ministério das Cidades para que os municípios cumprissem o prazo de elaboração dos PLHIS, definidos pelo PlanHab, sob pena de não mais receberem recursos do governo

federal. Cuiabá finaliza às pressas um documento sucinto, produzido em três meses e aprovado no final de 2013.

O documento aponta basicamente para um elevado déficit quantitativo de 38.256 domicílios, sendo considerado o déficit por incremento de estoque (cedidos, alugados, coabitação, improvisados) e por reposição de estoque (domicílios rústicos e em área de risco). Desse montante do déficit, 88% são considerados por incremento de estoque, com 79% para domicílios alugados, correspondendo a 30.225, e 7% para domicílios cedidos. O restante é considerado por reposição de estoque, sendo 12% do total, com 1% para domicílios rústicos e 11% para domicílios em área de risco (CUIABÁ, 2013).

Se, por um lado, o PLHIS ilumina significativamente o déficit quantitativo, por outro, o documento ignora o universo da precariedade urbanística e fundiária, bem como o déficit por inadequação dos domicílios urbanos, quando apresenta apenas sete “assentamentos precários”<sup>79</sup>, totalizando 6.600 famílias (organograma 5 e figura 52). O Plano ainda é deficiente por não trazer informações detalhadas de domicílios e população residente, tampouco aprofunda as precariedades urbanísticas e fundiárias desses assentamentos e também das demais localidades, que são surpreendentemente superiores a sete.

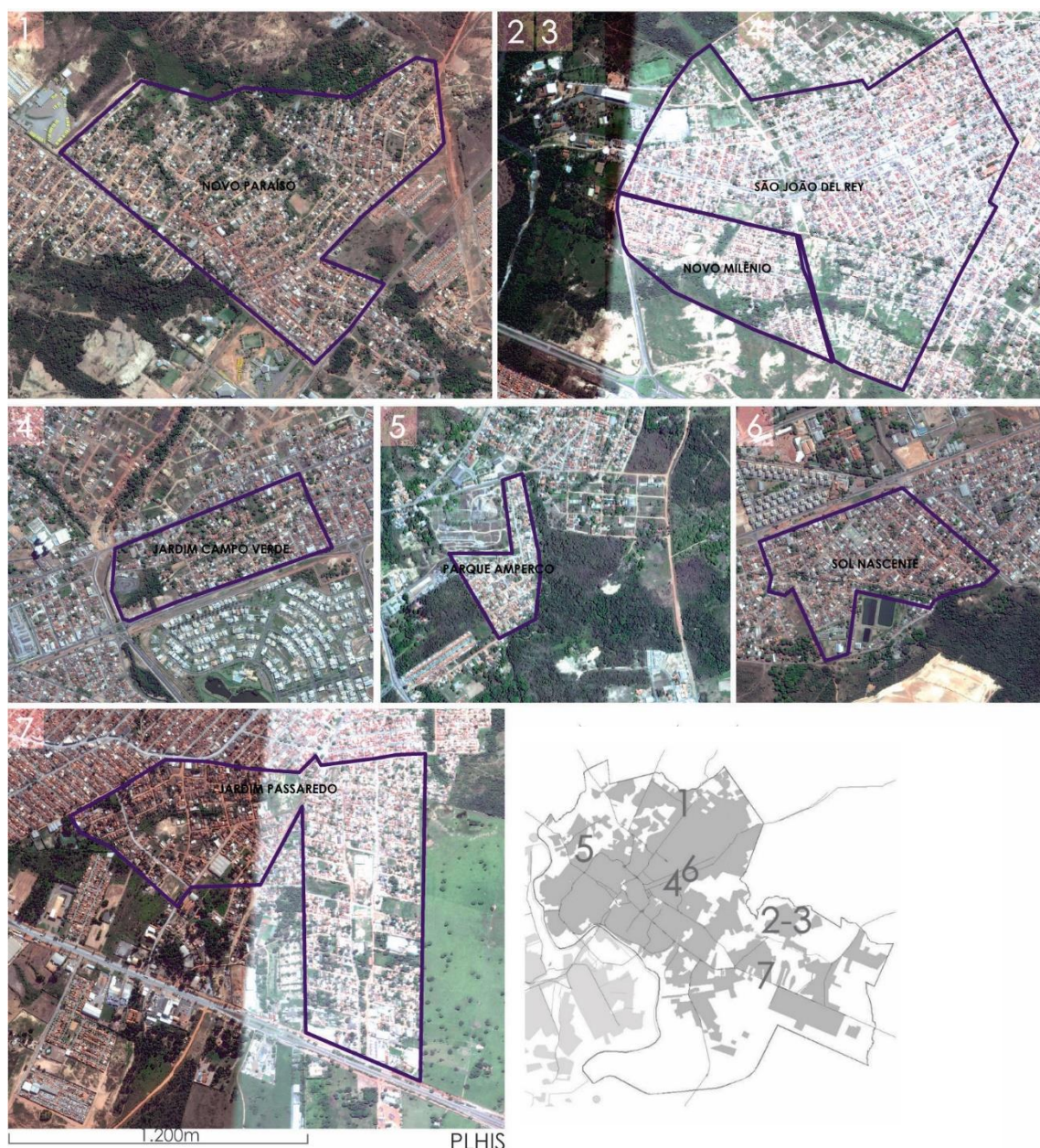


**Organograma 5:** Definição de assentamentos precários, conforme PLHIS.

Fonte: Organizado pela autora a partir do dispositivo citado, 2015.

<sup>79</sup> A saber: Novo Paraíso, Sol Nascente, São João Del Rey, Novo Milênio, Jardim Passaredo, Parque Amperco e Campo Verde.





**Figura 52:** Localidades identificadas pelo PLHIS como assentamentos precários.

**Legenda:** 1. Novo Paraíso I e II; 2. São João Del Rey; 3. Novo Milênio; 4. Jardim Campo Verde; 5. Parque Amperco; 6. Sol Nascente; 7. Jardim Passaredo.

Fonte: PLHIS, Google Earth, adaptado pela autora, 2015.

Ainda em âmbito municipal, aprovou-se a Lei Complementar nº 345/2014, que institui a Política de Regularização Fundiária Sustentável do município, sendo uma cópia generalista da Lei Federal nº 11.977/2009. Por ser uma lei municipal, deveria, em tese, ser mais específica; o dispositivo traz muitas lacunas no que tange ao universo da precariedade<sup>80</sup>, não incorporando, por exemplo, os assentamentos em terrenos

<sup>80</sup> A pesquisadora participou de algumas reuniões para discussão da Lei, onde ficou evidente o despreparo dos técnicos ao lidar com questões de tamanha complexidade.

privados, tampouco propondo uma articulação com Estado e União para solucionar os casos de ocupação em áreas públicas, onde o domínio não é do município.

Como vimos ao longo desta investigação, o tema dos assentamentos precários é penoso na trajetória urbana no Brasil, sendo complexo e de difícil abordagem. Isso se justifica, sobretudo, pelo não reconhecimento histórico desses territórios por parte do Estado, que, durante anos, pouco avançou em políticas, programas e projetos que os incorporassem nos processos de planejamento e gestão urbana, concentrando-se, prioritariamente, em ações de remoções.

No caso de Cuiabá, isso não foi diferente: a precariedade e irregularidade dos assentamentos vêm se consolidando ao mesmo ritmo em que aumentam as taxas de crescimento e urbanização na cidade. Não avançamos sequer na definição, tampouco na medição do fenômeno, e muitos assentamentos nem aparecem em documentos oficiais<sup>81</sup>, confirmando o argumento de Maricato (2010, p. 12) quando diz que “além de invisíveis, os bairros informais também são desconhecidos, em grande parte, nos cadastros, mapas, arquivos e registros urbanos”.

Quando houve algum avanço, isso se deu exclusivamente em âmbito jurídico, mesmo que pontual ou de forma genérica, como vimos nas inúmeras diretrizes do Plano Diretor. Na prática, temos um enorme desarranjo entre as Instituições (Estado e Município), competências e ações desarticuladas entre a regularização fundiária e urbanística.

No plano das ações pontuais de urbanização, a gestão anterior do município (Francisco Galindo, 2010-2012) lançou o Programa "Poeira Zero", que previa o recapeamento de algumas avenidas principais e obras de pavimentação em 26 bairros da capital<sup>82</sup>. No entanto, apontamos grave deficiência justamente por não considerar o cruzamento das obras de pavimentação com outros serviços, como drenagem, implantação de rede de esgoto e água, o que, posteriormente, pode gerar um custo ainda maior para adequação. Já na gestão atual (Mauro Mendes,

<sup>81</sup> Alguns ainda remanescentes dos anos 1980-90, que foram incluídos na Lei do Protege, no entanto carecem de regularização.

<sup>82</sup> São eles: Parque Amperco; Bela Vista; Boa Esperança; Bosque da Saúde; Campo Verde da Esperança; Canjica; Carumbé; Cidade Verde; Getúlio Vargas; Jardim Aclimação; Jardim Califórnia; Jardim Flamboyant; Jardim Guanabara; Jardim Santa Angelita; Nossa Senhora Aparecida 2; Novo Horizonte; Novo Tempo; Novo Terceiro; Oito de Abril; Parque Cuiabá; Pascoal Ramos; Parque Ohara; Recanto dos Pássaros; Sol Nascente. Muitos, porém, não foram contemplados.

2013-2016), lançou-se o Programa Novos Caminhos, beneficiando sete bairros na capital.

Ainda sobre os programas de financiamento para produção de infraestrutura nos assentamentos, há o PAC. Em Cuiabá, apenas um bairro foi contemplado pelo programa, que atualmente passa por dificuldades na aplicação do recurso. A ação prevê melhorias na infraestrutura urbana, regularização dos lotes e também a remoção e realocação de algumas famílias que estão em área de risco para conjuntos habitacionais. Na edição do PAC-2 foram contratados 130 quilômetros de asfalto em 8 bairros<sup>83</sup> da cidade e as obras incluem a drenagem de águas pluviais.

Em nível estadual, a regularização dos bairros vem sendo realizada dentro do Programa "Téquenfim"<sup>84</sup>, por meio de um convênio firmado entre o Ministério das Cidades, Associação Mato-Grossense dos Municípios (AMM) e Governo do Estado, através do Instituto de Terras de Mato Grosso (Intermat) e Secretaria de Trabalho, Emprego e Cidadania.

Se o Estado avança com relação à regularização fundiária em áreas públicas estaduais, esta se restringe à titulação da propriedade, considerando apenas a condição jurídica da posse, não realizando a regularização urbanística. Assim muitos assentamentos tiveram apenas a regularização da propriedade e não concretizaram melhorias urbanas. O Intermat, órgão estadual que opera o programa Téquenfim, concede até mais de um título de propriedade para o morador que declarar a posse da propriedade, sendo o primeiro gratuito e os demais pagos<sup>85</sup> a baixo custo por metro quadrado. O foco do programa, portanto, é a titulação.

Apesar de ser um avanço para algumas localidades, não podemos deixar de questionar a sua fragilidade em termos de regularização urbanística. As imagens abaixo ilustram localidades que foram regularizadas pelo Téquenfim, no entanto ainda apresentam significativas precariedades urbanísticas e habitacionais (figura 53).

---

<sup>83</sup> São eles: Jardim Florianópolis, Jardim Vitória, Jardim União, Pedra 90, Novo Paraíso II, Umuarama, Dr. Fábio I e Altos da Serra I.

<sup>84</sup> Em uma jogada de *marketing*, fazendo referência a uma moradora do Morada da Serra quando, na ocasião da entrega dos títulos, disse: "Até que enfim!".

<sup>85</sup> Isso pode acabar gerando um outro mercado, que é estimulado pelo próprio governo.





**Figura 53:** Bairros regularizados pelo Internat que ainda apresentam precariedades urbanísticas e dos domicílios.

**Legenda:** 1. São João Del Rey, loteamento irregular do período da COHAB-MT, regularizado em 2004; 2. Jardim União, ocupado em 1996 e regularizado em 2006; 3. Jardim Vitória, regularizado em 2006.

Fonte: Acervo da autora e da disciplina de Projeto de Urbanismo III, 2014.

Em nível municipal, o PROTEGE inaugura as ações no âmbito da regularização, seguidas de inserções de alcance restrito, com base nos dispositivos legais posteriores, como o Plano Diretor, a Lei nº 231/2011, o PLHIS e a lei que instituiu a Política de Regularização Fundiária. As ações, porém, são muito dispersas e desarticuladas. Apesar de todo o avanço em torno da regularização urbanística e fundiária e das conquistas legais do País, não se pode dizer que existe uma efetiva política municipal nem estadual de regularização de assentamentos precários.

Existem, sim, dois programas específicos de regularização, visando apenas à titulação, como o PROTEGE, hoje atualizado pela lei que instituiu a Política de Regularização Fundiária<sup>86</sup>, e Téquenfim, além de outras ações isoladas visando a intervenção na infraestrutura urbana. Os governos conseguiram regularizar alguns loteamentos nos últimos anos, mas nenhum de forma satisfatória, ou a regularização parou na titulação e não avançou em melhorias urbanas, ou a regularização foi sucedida por ações de realocações de famílias para conjuntos habitacionais distantes e padronizados, como foi o processo de remoção do córrego Gunitá, tido como experiência exemplar em âmbito municipal. As ações ainda não visam à segurança e sustentabilidade socioeconômica da população.

Sobre a estrutura institucional, temos um grande descompasso entre as gestões, o que dificulta a compreensão do fenômeno de forma a traçar políticas públicas efetivas de regularização fundiária, políticas que procurem, por um lado, prevenir o surgimento de novos assentamentos e, por outro, mitigar os problemas que existem.

<sup>86</sup> Apesar de generalista e não especificar, tampouco demarcar os assentamentos.

No município de Cuiabá, a estrutura institucional alterou muito nos últimos anos: muda o governo, muda a competência, extinguem-se órgãos, mudam diretorias. Com tanta oscilação, fica muito difícil construir um arcabouço de leituras e práticas sobre um tema que é tão dinâmico e complexo.

A ausência de dados precisos e de um órgão competente que tenha continuidade e ações permanentes é chave para entender a deficiência de uma política pública efetiva ao longo dos anos, conforme demonstramos com o quadro a seguir.

**Quadro 6:** Alterações na estrutura institucional no tocante ao tema da habitação e regularização fundiária – Cuiabá-MT

		Ano/ Leis / Instituição /Objetivos					
		1993	1999	2010	2011	2012	2014
Habitacão				L.C. 225/2010: Mantém Agência de Habitacão Popular, mas separa das açoes de regularizacão fundiária	L.C. 234/2011: Cria a Secretaria Municipal de Habitacão	L.C. 283/2012: Cria a Secretaria Municipal de Cidades Unifica novamente os temas.	L.C. 359/2014: Transforma a Secretaria de Cidades em Secretaria Municipal de Habitacão e Regularizacão Fundiária
		L.C. 5/1993: Cria a Coordenadoria de Habitacão	L.C. 05/1999: Cria a Agência de Habitacão Popular	Vínculo: Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano	Objetivos: Gestão e coordenação dos projetos relacionados ao Sistema Nacional de Habitacão no âmbito municipal	Objetivos: Formular a política habitacional e a regularizacão fundiária	Objetivos: Formular a política habitacional e regularizacão fundiária, elaborar e executar programas e projetos, planejar e coordenar a execucão e implantacão de conjuntos habitacionais populares
Regularizacão Fundiária		Vínculo: Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano	Vínculo: Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano	Vínculo: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano		Cria a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano.	
			Objetivos: Planejar e executar a Política Municipal de Habitacão, propor e organizar a regularizacão fundiária	Vínculo: Reg. Fundiária - Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Assuntos Fundiários		Objetivos: Aprovacão de projetos, incluindo regularizacão fundiária e conjuntos habitacionais	Cria a Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano.
				Objetivos: competência de promover a regularizacão fundiária			Objetivos: Mantém a parte de aprovacão de projetos

Fonte: Organizado pela autora a partir das legislações municipais sobre a estrutura administrativa, 2015.

Existe ainda uma grande confusão quanto às definições entre as Instituições, o que dificulta na formulação de políticas e programas efetivos de regularização fundiária e urbanística, articulada nos três níveis de governo – município, Estado e União. O IBGE, como comentamos, define os assentamentos como “aglomerados subnormais”, e de acordo com o último censo, Cuiabá teria 51.057 pessoas morando em nove aglomerados subnormais, totalizando 14 mil domicílios. Esse cálculo diverge



do estudo da FJP (2013) que computou 18 mil<sup>87</sup> domicílios urbanos ocupados por famílias com renda até 3 salários mínimos, vivendo em condição de inadequação<sup>88</sup>. Os dados sobre os setores subnormais apontados pelo IBGE, portanto, são subdimensionados para a capital, fato que também se observa no município vizinho Várzea Grande, confirmando o argumento de alguns autores sobre a tendência de subestimação do censo (CARDOSO, 2008; AZEVEDO e ARAÚJO, 2008). Há ainda um problema de demarcação: os dados do Censo apontam que apenas dois municípios no Estado apresentam demarcações de aglomerados subnormais, o que, para o Plano Estadual de Habitação de Interesse Social, seriam nove.

Da mesma forma, existem graves distorções em âmbito municipal. Em Cuiabá, como vimos, a atual legislação de Uso e Ocupação do Solo Urbano, que traz a definição de ZEIS, define-a em ZEIS I e II, sendo a primeira com 19 localidades, e a segunda com 40 (CUIABÁ, 2011, art. 39). Essa definição e o número de localidades não conferem com outro documento oficial da Prefeitura, o que trata da Composição dos Bairros do Município<sup>89</sup>, onde se utiliza o termo “assentamentos informais” para caracterizar a irregularidade, definindo-o como “vulgo *invasão* ou *grilo*”, quer dizer: “ocupação de uma área de propriedade pública ou privada, predominantemente para fins de moradia, sem a autorização do titular de domínio, podendo ou não haver a abertura de vias públicas” (CUIABÁ, 2013). O documento define a irregularidade apenas sob o ponto de vista fundiário. Seguindo essa definição, o documento apresenta 30 assentamentos informais<sup>90</sup>. Ainda em outra fonte primária, uma tabela incompleta sobre os bairros de Cuiabá, com origem na Secretaria de Desenvolvimento Urbano, encontramos novas dimensões da irregularidade, entendendo como “loteamento clandestino”, “loteamento irregular” e “ocupação irregular”. Da mesma forma, o PLHIS, elaborado em 2013, no que se refere aos “assentamentos precários”, traz apenas a demarcação de sete localidades, número

<sup>87</sup> Número estimado para inadequação de apenas um componente.

<sup>88</sup> Ou seja, em domicílios urbanos com carência de serviço de infraestrutura, ausência de sanitário exclusivo e adensamento excessivo (FJP, 2013).

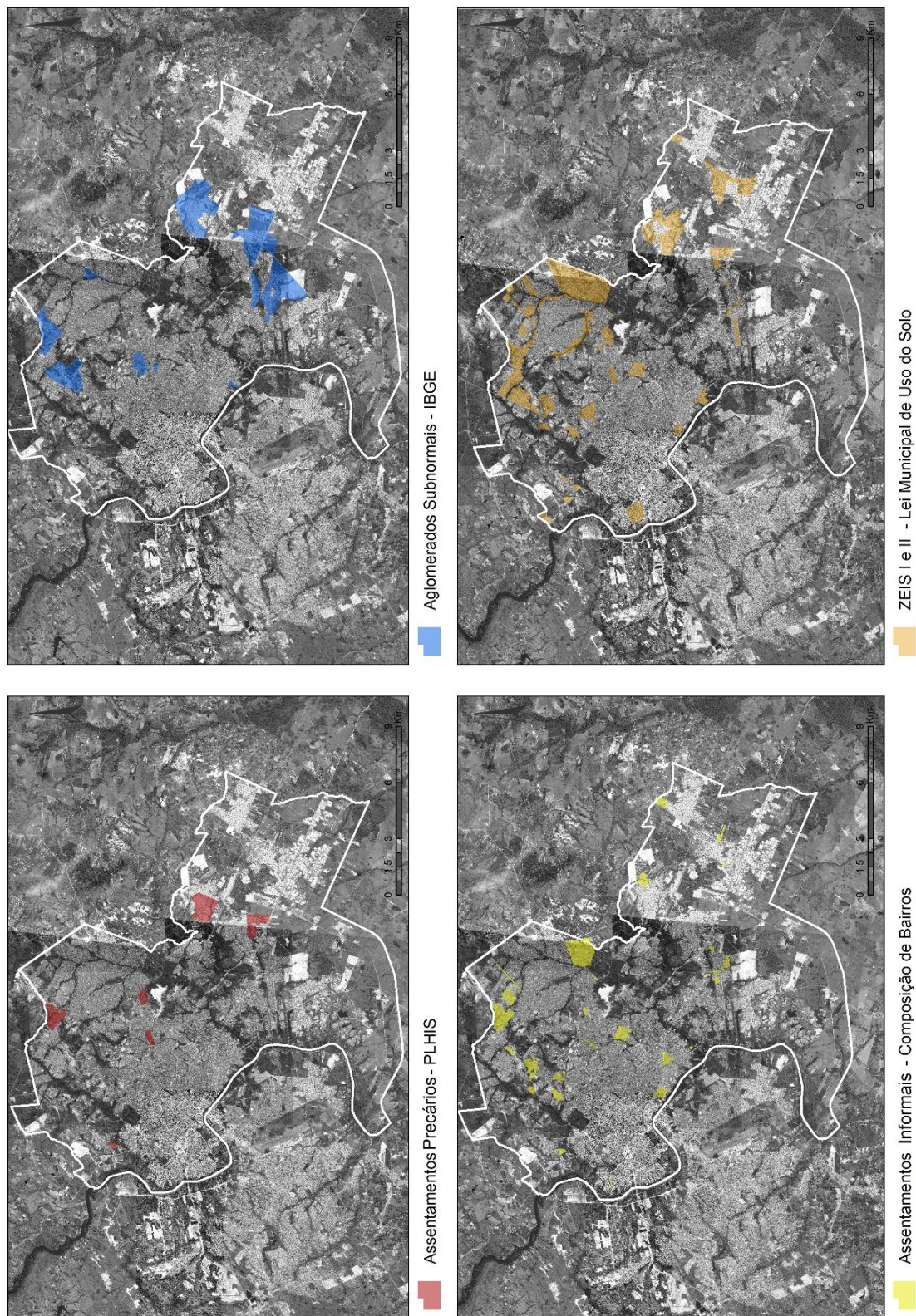
<sup>89</sup> De acordo com o documento, a compilação de dados baseou-se nos mapas de referência cadastral da Secretaria Municipal de Finanças, nas informações referentes aos projetos de parcelamento aprovados na Prefeitura e nas informações e conhecimento de técnicos que atuam no setor de Aprovação de Projetos, Habitação e Fiscalização do município.

<sup>90</sup> A saber: Castelo Branco, 21 de Abril, Águas Nascentes, Altos da Boa Vista, Altos da Serra I e II, Antônio Dias, Barbado, Belinha, Dez de Julho, Getúlio Vargas, Império do Sol, Jardim Botânico, Jardim Itapuã, Jardim Liberdade, Jardim Nova Conquista, Jardim Renascer, Jardim Ubirajara, Monte Líbano, Oito de Abril, Paiaguás II, Parque Amperco, Santa Angelita, Santa Tereza, Novo Paraíso II, São Gonçalo III, São Mateus, Serra Dourada, Três Poderes, Vila Verde, Vista da Chapada.

inferior ao próprio dado do Censo Demográfico do IBGE sobre aglomerado subnormal.

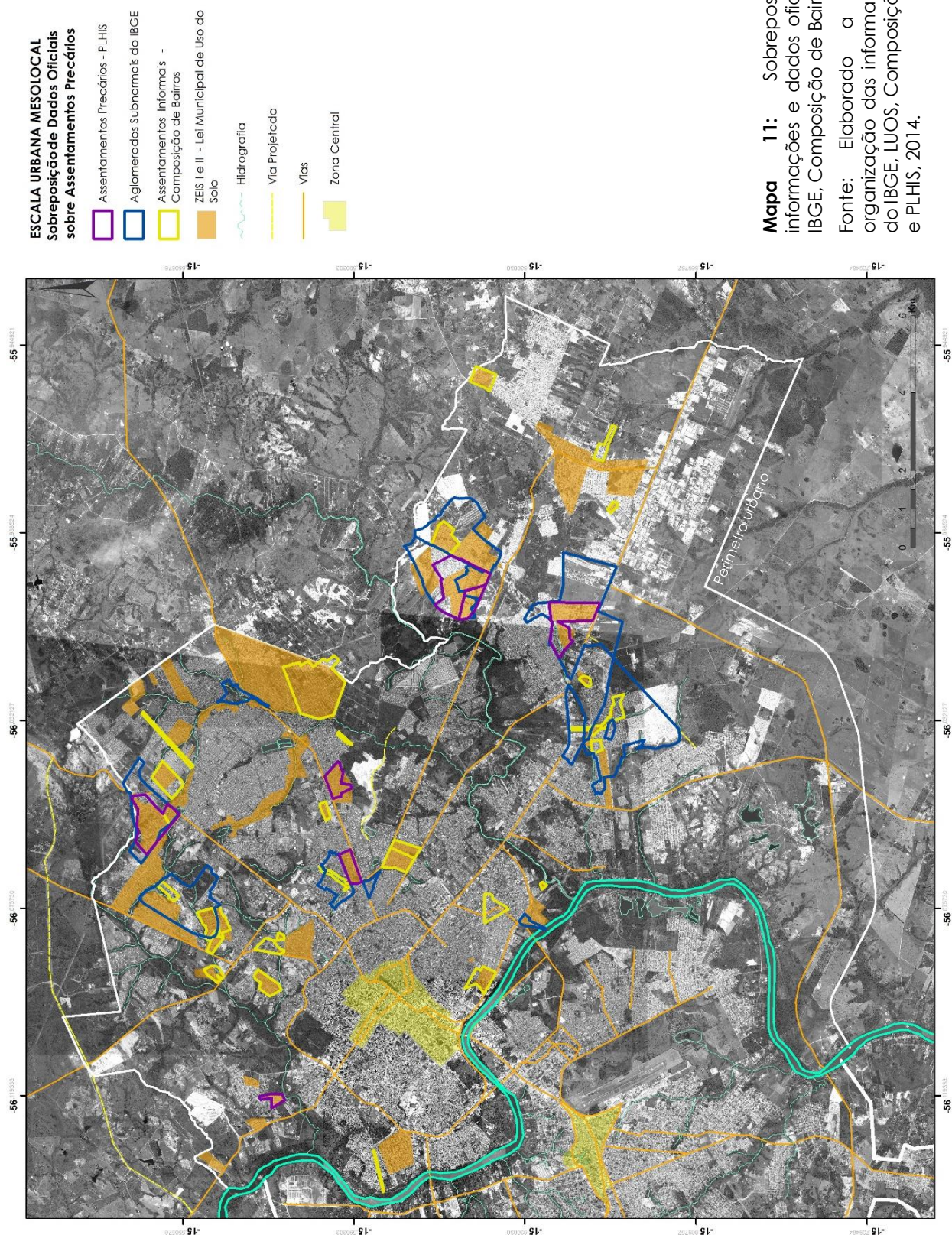
Mapeando esses dados, fica fácil perceber a incongruência entre os poderes e até mesmo dentro da prefeitura. O IBGE define 9 localidades como aglomerados subnormais em Cuiabá. A LUOS, entre ZEIS I e ZEIS II, define 59 localidades. O documento oficial Composição de Bairros de Cuiabá define as localidades precárias como "assentamentos informais", totalizando-os em 30. Esse documento, apesar de ser posterior à LUOS, em apenas dois anos, não coincide com o primeiro, uma vez que apenas 16 assentamentos informais estão demarcados como ZEIS. Da mesma forma, o PLHIS demarca um número significativamente inferior, totalizando apenas sete localidades. Isso mostra que, dentro da mesma Instituição, são apresentados termos e conceitos diferenciados para tratar da precariedade: "Assentamentos Precários" (PLHIS), "Assentamentos Informais" (Composição de Bairros) e "ZEIS I e ZEIS II", o que ainda se complica quando adicionamos os dados divergentes do IBGE, que os classifica com "Aglomerados Subnormais".

Como é possível perceber a seguir (figura 54 e mapa 11), as informações do IBGE, PLHIS, LUOS e Composição de Bairros não coincidem. Os dados do IBGE contemplados pelo PLHIS, os números e algumas localidades divergem das informações; desses sete assentamentos apresentados pelo PLHIS, apenas quatro deles coincidem com a demarcação do último Censo e, ainda assim, com nomes de dados divergentes. Existe ainda outra situação de uma área denominada pelo IBGE como subnormal se sobrepondo a um conjunto do PMCMV ou em áreas ainda não ocupadas.



**Figura 54:** Divergências entre fontes oficiais PLHIS, IBGE, Composição de Bairros e LUOS.  
Fonte: Elaborado a partir da organização das informações e dados oficiais, 2015.







A leitura dessas incompatibilidades torna possível uma sistematização das informações, cruzando-se os dados do município, entre diversas secretarias, Estado e IBGE – muitos deles, como já mencionamos, fragmentados e obsoletos. Importante nesse trajeto é contatar os moradores, comunicar-se com as associações de bairro e outras entidades representativas, de forma a nos aproximar de uma realidade que não consta em dados oficiais, tampouco em mapas e outros registros (figuras 55 e 56). O objetivo é subsidiar uma possível revisão das Leis de Abairramento e Uso do Solo Urbano na capital, unificando conceitual e territorialmente as fontes, demarcando ainda os assentamentos que não constam em nenhum documento oficial, de forma a vinculá-los à política de regularização fundiária e urbana municipal.



**Figura 55:** Visitas *in loco* identificando a precariedade habitacional e urbanística em assentamentos que não constam em documento oficial.

**Legenda:** 1. Parque Mariana, ocupação de 2011; 2. Getúlio Vargas, Etapa Arcanjo, 2000; 3. Jardim Presidente III, ocupação em área verde remanescente do loteamento Jardim Presidente II.

Fonte: Acervo da autora, 2014.



**Figura 56:** Compilação de informações com os presidentes de Associação de Moradores.

**Legenda:** 1. Domicílio do presidente da Associação do Moradores do São João Del Rey<sup>91</sup>; 2. Reunião sobre metodologia de levantamento com o presidente da União Coxiponense de Associação de Moradores de bairro da regional sul; 3. Visita *in loco* no Getúlio Vargas com representantes locais.

Fonte: Acervo da autora, 2014.

<sup>91</sup> Atividade vinculada à disciplina de Projeto de Urbanismo III, do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da UFMT, e projeto de extensão EPURainQUADRANTES, coordenada pela autora.

Ainda no âmbito do levantamento, computamos os dados do cadastro da Secretaria da Fazenda, demarcando os loteamentos que são reconhecidos pela prefeitura para fins fiscais, tendo por objetivo principal a cobrança do IPTU. Apesar de ser mais uma fonte, também apresenta limitação, uma vez que não esclarece a situação fundiária e o tipo de irregularidade de todos os loteamentos, alguns com projetos de parcelamento autorizados no setor de aprovação da prefeitura, mas com precariedades urbanísticas e fundiária.

O Parque Mariana (figura 57/A-1), por exemplo, não consta em nenhuma fonte oficial demarcada no âmbito da pesquisa, da mesma forma que não está demarcado pela Secretaria de Fazenda. A localidade Vila Nova do Coxipó (figura 57/A-2) foi demarcada como ZEIS II pela LUOS e pelo PLHIS; ambas as demarcações foram feitas em conjunto com os bairros adjacentes – no caso do PLHIS, foi incorporado ao São João Del Rey, desconsiderando, portanto, as especificidades territoriais entre as localidades. Apesar de se inserir, mesmo que de forma equivocada, na LUOS e no PLHIS, não consta no mapa da Secretaria de Fazenda.

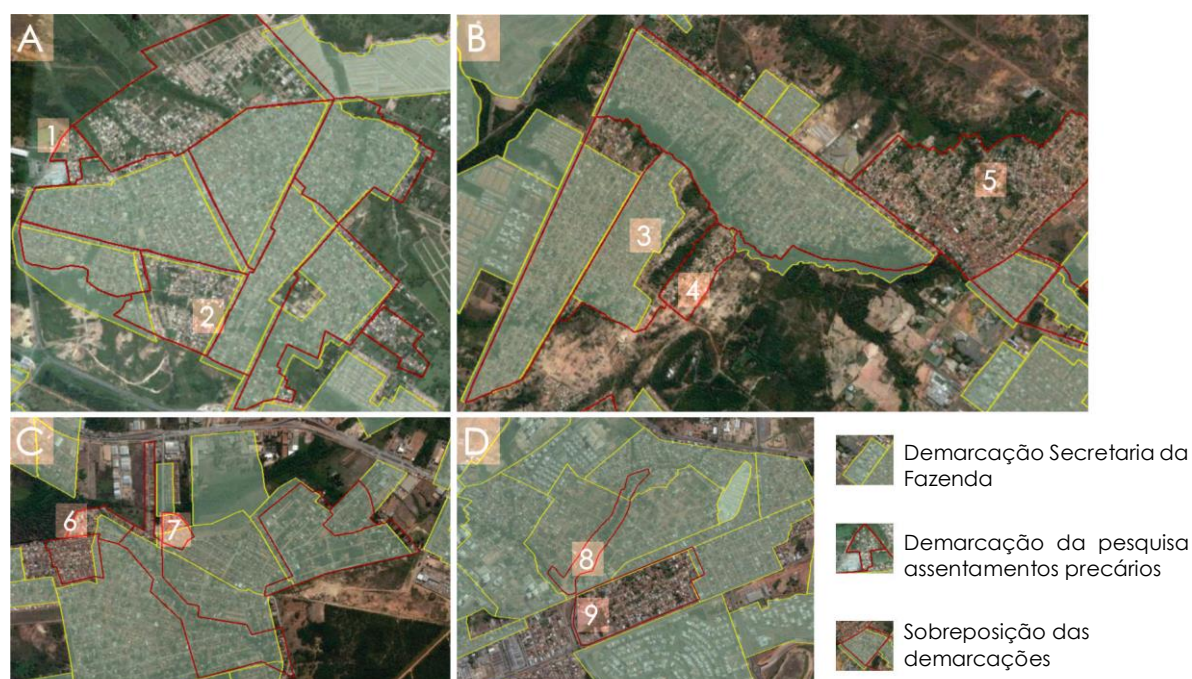
A localidade Jardim União (figura 57/B-3), regularizado em 2006 pelo Programa Téquenim do Governo do Estado, apresenta significativas precariedades urbanísticas e dos domicílios. A demarcação também não coincide com a demarcação do IBGE, tampouco com a LUOS, que a define como ZEIS I. Da mesma forma, a demarcação da Secretaria da Fazenda não incorpora o Águas Nascentes (figura 57/B-4), que é demarcado apenas pelo documento Composição de Bairros. O Novo Paraíso (figura 57/B-5) é demarcado pela LUOS (ZEIS II), pela Composição de Bairros e parcialmente pela Secretaria da Fazenda.

A localidade Santa Terezinha (figura 57/C-6) não está demarcada em nenhum documento oficial, apesar de sua área estar parcialmente inserida no bairro Residencial Coxipó. Semelhantemente, o Jardim Presidente III (figura 57/C-7), que está parcialmente inserido no Jardim Presidente II. As demarcações de ambas as localidades foram definidas no âmbito da pesquisa a partir de visitas de campo e conversas com os presidentes das Associações de Moradores<sup>92</sup>.

---

<sup>92</sup> A respeito dessas localidades, ver o Trabalho de Conclusão do Curso de Arquitetura e Urbanismo, de Leticia Barril, UFMT, 2014.

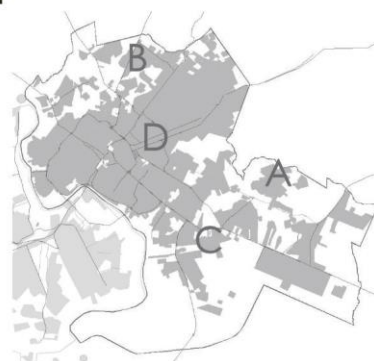
O Castelo Branco (figura 57/D-8) é identificado como assentamento informal no documento Composição de Bairros, mas não é demarcado por nenhum instrumento legal, apesar de existir desde 1988. Pela demarcação da Secretaria da Fazenda, ele está inserido no Residencial Dom Bosco, sendo justamente caracterizado pela ocupação da área de preservação do Córrego do Barbado. Da mesma forma, o Jardim Campo Verde, que existe desde 1970, foi demarcado pela LUOS como ZEIS II e pelo PLHIS, apesar de não ser demarcado pela Secretaria de Fazenda. A presidente da Associação dos Moradores nos informou que a localidade recebe parcialmente boleto para pagamento do IPTU<sup>93</sup>. As imagens abaixo demonstram o cruzamento dos dados do cadastro da Secretaria da Fazenda com os assentamentos precários demarcados no âmbito desta investigação.



**Figura 57:** Localidades demarcadas pela Secretaria da Fazenda para fins fiscais e assentamentos precários identificados no âmbito da pesquisa.

**Legenda:** A – 1. Parque Mariana 2. Vila Nova do Coxipó. B – 3. Jardim União; 4. Águas Nascentes 5. Novo Paraíso. C – 6. Santa Terezinha 7. Jardim Presidente III. D – 8. Castelo Branco 9. Jardim Campo Verde.

Fonte: Secretaria da Fazenda, compilação e organização de dados da autora, 2015.



<sup>93</sup> Ainda há situações de localidades que, conforme o mapa, têm projeto de parcelamento aprovado na prefeitura e os moradores pagam o IPTU, no entanto apresentam precariedades urbanísticas e problemas com a titulação dos moradores, como o Jardim Passaredo, na região sul, que apresenta ainda incompatibilidade de demarcações entre LUOS (ZEIS II) e PLHIS.

**Quadro 7:** Síntese dos conceitos e definições sobre assentamentos precários – Cuiabá

Instituição e dispositivos legais		Conceito	Definição	Quant.	Cadastrados na Sec. Fazenda (fins fiscais)
<b>União</b> Dados FJP (2010)  <b>Município (Secretarias)</b> Meio Ambiente e Desenvolvimento urbano  Cidades <sup>94</sup>	<b>IBGE</b>	Aglomerados subnormais	Conjunto constituído por, no mínimo, 51 unidades habitacionais ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular), disposto, em geral, de forma desordenada e densa. Em sua maioria carecem de serviços públicos essenciais.	9	5
		ZEIS I	Constituídas por parcelamentos irregulares, conjuntos habitacionais públicos ou privados irregulares, ocupados por população de baixa renda e, por seu grau de consolidação, são passíveis de regularização.	19	18
	<b>LUOS</b>	ZEIS II	Constituídas por parcelamentos informais em áreas públicas ou particulares, ocupados por população de baixa renda, necessitam de estudos para verificar se são parcial ou integralmente passíveis de regularização.	40	19
		Assentamentos Informais	Ocupação de uma área de propriedade pública ou privada, predominantemente para fins de moradia, sem autorização do titular de domínio, podendo ou não haver a abertura de vias públicas.	30	10
	<b>PLHS</b>	Assentamentos precários	Assentamentos parcialmente urbanizados que precisam de obras complementares de infraestrutura e urbanização simples, sem remoção	7	5

Fonte: Elaborado pela autora a partir da compilação de dados oficiais, 2015.

A pesquisa vem indicando o enorme abismo existente entre a cidade legal e a oficial, ou seja, aquela que está presente nos dados oficiais da prefeitura, mesmo que parcialmente, e uma outra cidade que é composta por inúmeras localidades que, por seus aspectos jurídicos, urbanísticos e fundiários, se apresentam como assentamentos precários, muitos remanescentes dos anos da intensa urbanização de Cuiabá.

Compilando essas informações, identificamos um universo muito maior, que vai além dos dados apresentados pelas instituições. Para tanto, foram consideradas as localidades que apresentam aspectos da precariedade habitacional, urbanística e

<sup>94</sup> Atualmente Secretaria de Habitação e Regularização Fundiária.



ambiental – como situações de riscos, carências de infraestrutura urbana e equipamentos comunitários –, podendo coexistir com aspectos de irregularidade jurídica ou fundiária.

Para efeito de identificação dos assentamentos precários no âmbito da pesquisa, foram levados em conta os indicadores fiscais, da Secretaria da Fazenda<sup>95</sup>, os de renda e os de inadequações dos domicílios urbanos<sup>96</sup>, estes últimos seguindo as informações do último Censo do IBGE (2010), que publicou amostra detalhada por setor censitário. Consideraram-se ainda para a sua demarcação urbanística os aspectos físicos e territoriais, como a divisa entre localidades, cursos d'água, vias, além de visitas nas localidades, sempre que possível acompanhadas por algum representante local. Na página seguinte, uma síntese preliminar do mapeamento dos assentamentos precários identificados (mapa 12).

---

<sup>95</sup> Cedidos por André Protela, em 2015.

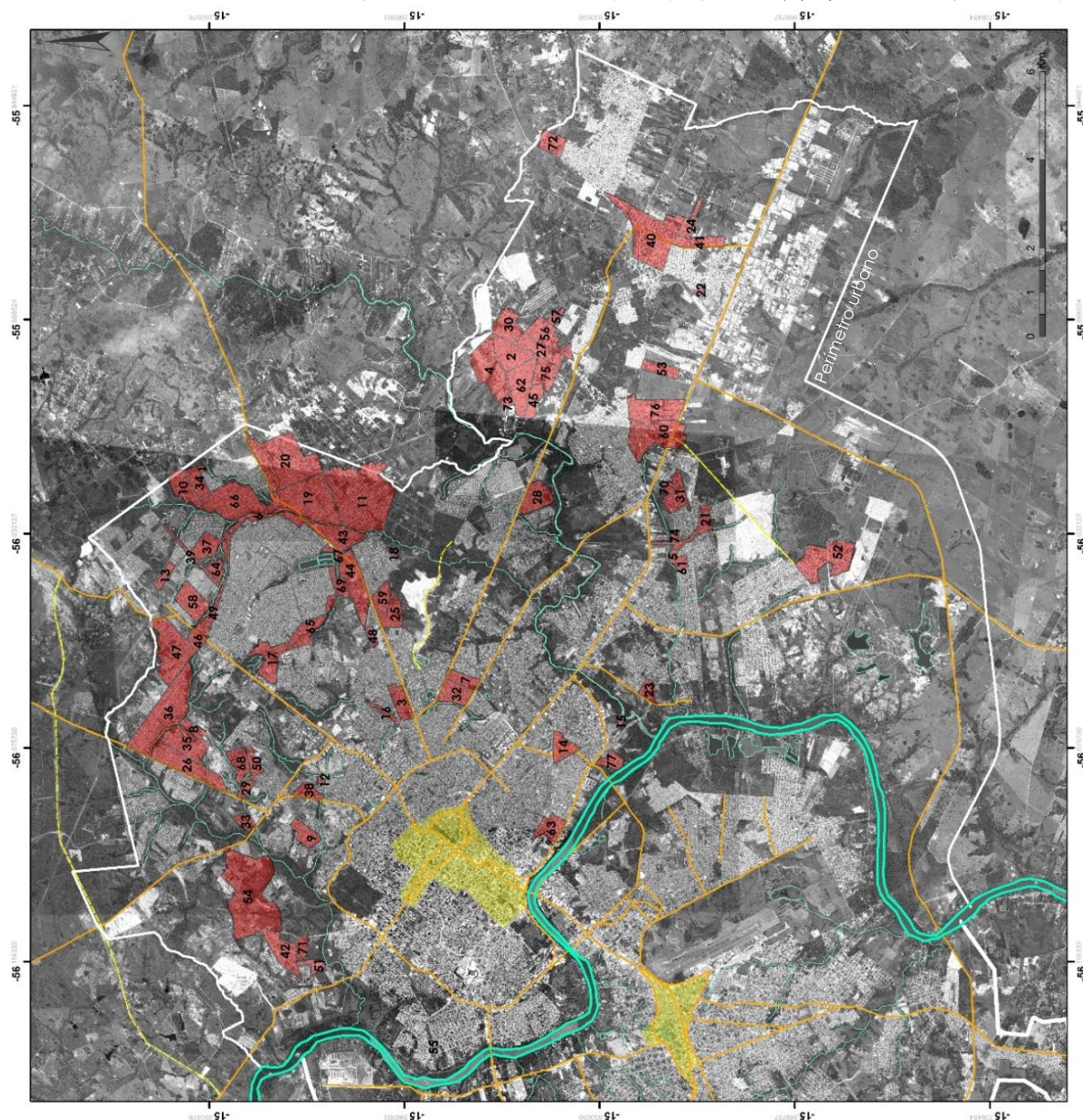
<sup>96</sup> Ver em anexo os mapas de renda e inadequações dos domicílios urbanos que nortearam a identificação dos assentamentos precários.

# ESCALA URBANA MESOLOCA Assentamentos Precários Identificados Cuiabá - MT



**Legenda:** 1. Jardim Manancial; 2. Osmar Cabral; 3. Jardim Campo Verde; 4. Brasil 21; 5. Jardim Santa Terezinha; 6. Jardim Brasil; 7. 21 de Abril; 8. Águas Nascentes; 9. Altos da Boa Vista; 10. Altos da Glória; 11. Altos da Serra; 12. Antônio Dias; 13. Aroeira; 14. Barbado; 15. Belinha; 16. Castelo Branco; 17. Centro América; 18. Dez de Julho; 19. Doutor Fábio Leite; 20. Doutor Fábio Leite II; 21. Getúlio Vargas; 22. Império do Sol; 23. Jd. Aquário; 24. Jd. Botânico; 25. Jd. Eldorado; 26. Jd. Florianópolis; 27. Jd. Fortaleza; 28. Jd. Imperial II; 29. Jd. Itapuã; 30. Jd. Liberdade; 31. Jd. Presidente; 32. Jardim Renascer; 33. Jd. Ubirajara; 34. Jd. Umuarama; 35. Jd. União; 36. Jd. Vitória; 37. João Bosco Pinheiro; 38. Monte Líbano; 39. Nova Conquista; 40. Nova Esperança; 41. Nova Esperança I; 42. Novo Colorado; 43. Novo Horizonte; 44. Novo Mato Grosso; 45. Novo Milênio; 46. Novo Paraíso I; 47. Novo Paraíso; 48. Oito de Abril; 49. Ouro Fino; 50. Palaguás II E III; 51. Parque Amperco; 52. Real Parque; 53. Recanto do Sol; 54. Ribeirão do Lipa; 55. Santa Angelita; 56. Santa Laura; 57. Santa Maria; 58. Serra Dourada; 59. Sol Nascente; 60. São Francisco; 61. São Gonçalo III; 62. São João Del Rey; 63. São Mateus; 64. São Tomé; 65. Tancredo Neves; 66. Três Barras; 67. Três Lagoas; 68. Três Poderes; 69. Vila Rosa; 70. Vila Verde; 71. Vista Alegre; 72. Vista Da Chapada; 73. Parque Mariana; 74. Jardim Presidente III; 75. Vila Nova do Coxipó; 76. Passaredo; 77. Praeirinho.

**Mapa 12:** Demarcação dos assentamentos precários em Cuiabá identificados no âmbito da investigação.  
Fonte: Organização de dados e sistematização da autora, em colaboração de Letícia Baril. Atividade vinculada ao Programa EPURAINQUADANTES.



Ainda que o mapa apresentado demonstre uma leitura mais aproximada dos assentamentos precários em Cuiabá, é preciso clarear essas demarcações urbanísticas em conjunto com os moradores, qualificar o déficit, se qualitativo e/ou quantitativo, incluindo aspectos da precariedade urbanística, fundiária e habitacional.

O PLHIS definiu apenas a tipologia "assentamento precário". Considerou um número de localidades inferior ao do IBGE e ao das próprias informações oficiais contidas na LUOS e no Composição de Bairros. O déficit apresentado pelo PLHIS é preocupante, pois, sendo um documento recente, elaborado – teoricamente – à luz das diretrizes da política urbana do Estatuto da Cidade, expressas no Plano Diretor municipal, e ainda do PlanHab, ignora todo o universo sobre os assentamentos precários, que certamente abrangeria um universo significativamente acima de sete, como demonstramos no mapa acima, com números superiores aos apresentados pelas distintas instituições. Os dados apenas quantitativos encaminham para a formulação de políticas habitacionais que têm como meta a produção de novas unidades habitacionais, onde já se concentra grande parte da atuação do governo, como veremos no capítulo seguinte.

O PLHIS poderia ter avançado na definição da informalidade, o que a caracteriza e quais os tipos de informalidade na cidade. Isso seria de extrema importância, pois apontaria para políticas habitacionais mais eficazes, condizentes com as diretrizes do Estatuto da Cidade, do Plano Diretor e da própria PNH, fomentando sobretudo a regularização urbanística dos assentamentos precários existentes, com obras e/ou melhorias na infraestrutura urbana e também habitacionais. A definição do conceito de precariedade (ou informalidade, conforme Fernandes, 2010) é fundamental para avançarmos em outro ponto, que é a quantificação desses assentamentos, onde estão, quantos são, quantas famílias estão em condição de irregularidade e quais os tipos de irregularidade<sup>97</sup>.

Tudo se agrava quando não existe uma ação integrada entre Estado e município. Como vimos, o Estado trabalha na regularização fundiária atentando apenas para

---

<sup>97</sup>Questionando, por exemplo: o que define o assentamento como irregular, informal, clandestino ou ilegal? É exclusivamente a questão da propriedade? Ou o não cumprimento às legislações específicas (como a urbana e a ambiental)? É a falta de documentação e de um projeto de parcelamento no ato de aprovação do loteamento na prefeitura? Que outras questões poderiam ser incorporadas?

a condição jurídica de legitimação da posse, emitindo o título de propriedade individual; não avança na regularização urbanística. Existe uma distorção de dados entre município e Estado: tabelas e números não coincidem. Isso torna praticamente impossível uma mensuração da informalidade, fato que se agrava com a descontinuidade institucional e de competências com relação ao tema. Nesse percurso, parte da história desses lugares e das ações sobre eles é perdida.

Da mesma forma, apesar de ser um dispositivo recente, não foram incorporadas as “Zeis de vazios”<sup>98</sup>; deixamos de incluir as estratégias urbano-fundiárias do PlanHab, quando recomenda “dimensionar a terra necessária para a produção de HIS e integrar a regularização fundiária nos Planos Locais de Habitação de Interesse Social” e “criar o Subsídio Localização para viabilizar a produção e a reabilitação de HIS em áreas históricas, centrais e consolidadas” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010, p. 120).

É lamentável deparar com essas práticas em plena vigência do Estatuto da Cidade. Poucos são os municípios no Estado de Mato Grosso que conseguiram avançar na aplicação de instrumentos que garantam acesso ao solo urbanizado. Em geral, os planos diretores apresentaram, de forma genérica, os instrumentos previstos no Estatuto. Aqueles que poderiam impulsionar o uso mais democrático do solo urbano, como parcelamento, utilização e edificação compulsórias, IPTU progressivo no tempo, sequer foram regulamentados.

O que se observa, de fato, é o mercado atuando livremente na cidade: são os empreendedores que decidem o lugar de implantação dos conjuntos, e as prefeituras nem mesmo se manifestam sobre a ocupação dos vazios urbanos e dos imóveis ociosos no centro da cidade. Ao observarmos essas práticas, e também a relação quase de reciprocidade entre o setor público e o setor privado, vemos quão distante ainda estamos da efetiva democratização do acesso ao solo urbano.

---

<sup>98</sup> Veremos no capítulo seguinte que a recente Lei de Uso e Ocupação do Solo (nº389/2015) incorpora o instrumentos mas de forma arbitrária aos seus princípios, dentre eles a demarcação de áreas em malha urbana consolidada.

## **PARTE II**

---

### **A MANIFESTAÇÃO DO DISCURSO, DAS REPRESENTAÇÕES E DAS PRÁTICAS SOBRE O LUGAR DOS POBRES NO ESTADO DE MATO GROSSO**





## **CAPÍTULO 4**

### **ANOS 2000: VELHO MODELO, NOVAS PERIFERIAS NO ESPAÇO URBANO MATO-GROSSENSE**

"A grande indústria deve se ocupar da construção e estabelecer em série os elementos da casa. É preciso criar o estado de espírito da série. O estado de espírito de construir casas em série. O estado de espírito de residir em casas em série. O estado de espírito de conceber casas em série" Le Corbusier (2006, p. 159).



Residencial Celestino Pereira, Várzea Grande. Foto da autora, 2013.



## CAPÍTULO 4

---

### Anos 2000: velho modelo, novas periferias no espaço urbano mato-grossense

Nos anos 2000, já não se questiona, ao menos legalmente, o direito fundamental à moradia, pois nossa Carta Magna o incluiu, no ano 2000, por meio de Emenda Constitucional<sup>1</sup>, sendo também princípio da ONU desde a Conferência Mundial sobre os Assentamentos Humanos - HABITAT II, de Istambul, em 1996.

Da mesma forma, não se questiona que é o Estado que deve garantir, a partir de políticas públicas, o acesso à moradia, seja por meio de programas de produção de novas unidades habitacionais, seja, ainda, pela promoção de melhorias habitacionais e regularização urbanística e fundiária dos assentamentos precários, como bem definiu a PNH.

Pretende-se analisar, neste capítulo, a efetivação do direito à moradia, interligando-o a outros direitos sociais e ao direito à cidade, tendo como recorte temporal a produção, a partir dos anos 2000, no que respeita ao PAR e, sobretudo, ao PMCMV, e como recorte territorial o Estado de Mato Grosso. O debate agora deve centrar-se na forma como esse direito vem sendo consolidado e em quais são as outras questões que com ele dialogam, considerando, por um lado, os **aspectos simbólicos** que a ele se vinculam e também o desvirtuam, quando o associam exclusivamente ao aspecto de propriedade, que lhe é inerente. Por outro lado, acrescentam-se ainda, neste debate, os **aspectos locais** que vão convergir no direito à cidade e nos direitos sociais, como educação, saúde, alimentação<sup>2</sup>, trabalho, lazer, segurança, proteção à infância, assistência aos desamparados, conforme garante a Constituição Federal (BRASIL, 1988, art. 6º).

Não basta prover a moradia desvinculada da sua localização na cidade, quer dizer, das vantagens e desvantagens locais, de acordo com Villaça (2001), o que vai ou não contribuir na sua interação com os equipamentos e serviços que podem oferecer melhores condições de vida. Retomando Torres e Marques (2005),

---

<sup>1</sup> Incluído pela Emenda Constitucional nº 26/2000, no art. 6, dentro dos Direitos Sociais.

<sup>2</sup> Incluído pela Emenda Constitucional nº 64/2010.

incorporamos o que chamam de “oportunidades diferenciadas”, que se relacionam com o acesso facilitado ao mercado de trabalho, políticas públicas, serviços e equipamentos. Segundo os autores, o espaço vai representar um “conjunto de constrangimentos e possibilidades”. Apoiando-se em Kaztman e Filgueira<sup>3</sup> (1999), complementam que, em “diferentes locais se configuram diferentes ‘estruturas de oportunidade’ – proporcionadas pelo mercado, pela comunidade e pelo Estado –, que vão condicionar as possibilidades de as famílias aí residentes saírem ou persistirem na situação de pobreza em que vivem” (TORRES; MARQUES, 2005, p. 12).

Da mesma forma, prosseguimos com a proposta de Guerra (1994), quando nos sugere a análise sistêmica da realidade social, que possibilitaria ver como as intervenções locais se relacionam com as dinâmicas regionais. Ainda que a política habitacional não tenha se materializado desse modo nas cidades, interessa-nos perceber os efeitos de suas ações isoladas no contexto urbano, bem como no ajustamento das famílias residentes nesses novos territórios.

Considerando esses temas, a investigação se volta para a análise do PAR e PMCMV a partir da **dimensão territorial**. Pretende-se, na primeira parte do capítulo, compreender o desempenho dos programas na **escala regional**, considerando as cidades atendidas no Estado de Mato Grosso, o alcance quantitativo e qualitativo das intervenções, bem como os agentes que vêm atuando no setor. Da escala regional para a **escala urbana** (macrolocal e mesolocal), questionamos o desempenho dessas intervenções em território urbano nos municípios em estudo, Cuiabá e Várzea Grande, de forma a compreender como os programas de provisão habitacional, via mercado privado, condicionam a localização dos empreendimentos, conformando a sua inserção urbana e agudizando aspectos da segregação socioespacial.

Nessa leitura, cruzamos a inserção em relação aos acessos – transporte, trabalho, equipamentos e serviços públicos –, bem como em relação ao zoneamento atual, faixas de renda e preço do solo – na busca de uma aproximação sobre o lugar de destino das famílias de menor renda via PAR E PMCMV nesses municípios, que certamente vai acabar por combinar carência de equipamentos e serviços,

---

<sup>3</sup> KAZTMAN, R; FILGUEIRA, C. “Marco conceptual sobre activos: vulnerabilidad y estructura de oportunidades”. Montevideu: Cepal, 1999.

precariedade de acessos, terra barata, zona de expansão e/ou de alto impacto e predomínio da população de menor renda. Sobre a conformação do tipo arquitetônico, apresentamos uma amostragem tipológica dos empreendimentos, demonstrando como ele se reitera no âmbito dos programas e quais são os rearranjos e adaptações no espaço doméstico desses conjuntos, considerando o nosso recorte de **análise mesolocal**.

## 4.1 Sobre os programas

Já a partir dos anos 2000, tivemos a retomada de investimentos na produção de habitação para a faixa de menor renda, de início com o PAR e, mais recentemente, a partir de 2009, com o PMCMV.

### 4.1.1 Programa de Arrendamento Residencial (PAR)

A gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998; 1999-2002), seguindo o que fora anunciado no governo anterior, dá continuidade às ações que se voltam aos problemas fundiários, visando à urbanização de favelas e recuperação de áreas degradadas, através dos Programas Habitar Brasil e Pró-Moradia. O primeiro, operando com recursos do Orçamento Geral da União (OGU) e do BID; o segundo, com recursos do FGTS, ambos atuando em áreas cuja renda mensal familiar da população era de até 2 salários mínimos (s.m.). No entanto, conforme Azevedo (2007, p. 24), entre “1996 e 2000, o desempenho do governo, no que diz respeito à política de habitação popular, *stricto sensu*, ficou aquém do inicialmente planejado”. Ainda na linha da urbanização de áreas degradadas, havia o Programa Morar Melhor, atuando com contrapartida do Estado e/ou municípios, e ainda o Programa de Subsídio Habitacional (PSH), que atuava com um recorte mais específico de operação no déficit quantitativo, via construção de novas unidades habitacionais. Ambos operavam com recursos do OGU e também se destinavam a famílias com renda de até 3 s.m.

Ainda quanto ao déficit quantitativo, o governo lançou o PAR em 1999<sup>4</sup>, visando à produção de novas unidades, limitando a sua atuação a grandes centros urbanos, onde o problema habitacional aparece de forma mais aguda.

O PAR funcionava com base em um sistema diferencial de aquisição da habitação, através do arrendamento, com opção de compra do imóvel ou *leasing*. Conforme o artigo 6º da Lei que instituiu o programa, "Considera-se arrendamento residencial a operação realizada no âmbito do Programa instituído nesta Lei, que tenha por objeto o arrendamento com opção de compra de bens imóveis adquiridos para esse fim específico" (BRASIL, 2001).

A fonte de recursos do PAR era o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), que ficava como proprietário do imóvel, enquanto a família arrendatária pagava um valor à CAIXA, gestora do fundo. O prazo final era de quinze anos, podendo o arrendatário obter a propriedade da casa comprando-a e, no ato da quitação, consideravam-se todas as parcelas pagas anteriormente. Segundo Azevedo, apesar dos moldes no sistema europeu, este "teria mais o objetivo de facilitar a retomada dos imóveis em caso de inadimplência do mutuário" (AZEVEDO, 2007, p. 25).

Inicialmente o programa tinha por objetivo o atendimento de famílias com rendimento mensal até 8 s.m.<sup>5</sup> A gestão do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, assim como dá continuidade a outros programas da gestão anterior, mantém o PAR e, a partir de 2004, cria uma segunda vertente destinada a famílias de menor renda, conhecida como "PAR mínimo", através da Portaria nº 231/2004, que define que o programa destina-se à "população cuja renda familiar mensal não ultrapasse 6 salários mínimos e que não seja proprietária ou promitente compradora de imóvel residencial no município onde pretenda residir ou detentora de financiamento habitacional em qualquer localidade do país" (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004). O PAR mínimo consistia, basicamente, em uma versão reduzida em termos de especificações mínimas, o que foi reiterado com a Portaria nº 142/2005 (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2005), quando definiu que 50% dos recursos deveriam ser alocados para o atendimento de famílias com até 4 s.m., posteriormente destinado a famílias

---

<sup>4</sup> Inicialmente pela Medida Provisória nº 1.8231, de 27 de maio de 1999, convertida depois na Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001.

<sup>5</sup> Tendo como recorte famílias com até 6 s.m., e de 6 a 8 s.m. apenas para profissionais da segurança pública.

com renda mensal até R\$ 1.200,00, conforme a Portaria nº 493/2007 (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2007), ampliado para R\$ 1.700,00 para residentes nos municípios de São Paulo e Rio de Janeiro e para R\$ 1.500,00 aos demais, incluindo Mato Grosso, conforme a Portaria nº 258/2008 (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2008).

Participavam do PAR: a) o Ministério das Cidades, atuando como agente gestor do programa, aquele que estabelece diretrizes, fixa regras e condições para implementação do Programa; b) a CAIXA, como agente executor; c) o poder público, responsável por organizar a demanda através da inscrição dos interessados, posteriormente encaminhada à CAIXA; d) o arrendatário, ou seja, a família que atende os requisitos da CAIXA, estando, dessa forma, habilitada; e) as Associações Habitacionais, que participam com projetos e propostas e indicação da demanda e, por fim, f) empresas imobiliárias, responsáveis por administrar os contratos de arrendamento (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2008).

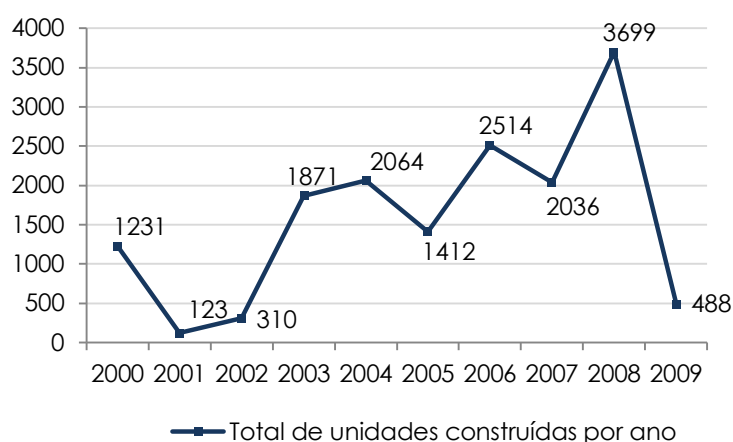
**Quadro 8:** Composição do financiamento no PAR em razão da renda

Fases	Renda
<b>PAR</b>	Rendimento familiar mensal até 6 s.m. (Portaria nº 231/2004) Rendimento familiar mensal até R\$ 2.200,00 para residentes nos municípios de São Paulo e Rio de Janeiro e até R\$ 2.000,00 para os demais, incluindo Mato Grosso (CAIXA, 2008b).
Valor do financiamento	48 mil para São Paulo e Rio de Janeiro e 37 mil para Mato Grosso (Portaria nº 258/2008; CAIXA, 2008a).
Taxa de arrendamento	7% a 8% sobre o valor de aquisição da unidade habitacional (CAIXA, 2008b).
<b>PAR MÍNIMO</b>	Rendimento familiar mensal até 4 s.m. (Portaria nº 231/2004) Rendimento familiar mensal até R\$ 1.200,00 (Portaria nº 493/2007). Rendimento familiar mensal até R\$ 1.700,00 para residentes nos municípios de São Paulo e Rio de Janeiro e até R\$ 1.500,00 para os demais, incluindo Mato Grosso (CAIXA, 2008b).
Valor do financiamento	39 mil para São Paulo e Rio de Janeiro e 33 mil para Mato Grosso (Portaria nº 258/2008; CAIXA, 2008a).
Taxa de arrendamento	5% a 6% sobre o valor de aquisição da unidade habitacional (Portaria nº 231/2004; CAIXA, 2008b).
<b>Origem dos recursos</b>	Recursos não onerosos: FAR e demais fundos e programas em extinção <sup>6</sup> . Recursos onerosos: FGTS.
<b>Prazo de arrendamento</b>	180 meses.

Fonte: Elaborado pela autora com base nas Portarias nº 231/2004, nº 493/2007, nº 258/2008, do Ministério das Cidades e CAIXA, 2008a, CAIXA, 2008b.

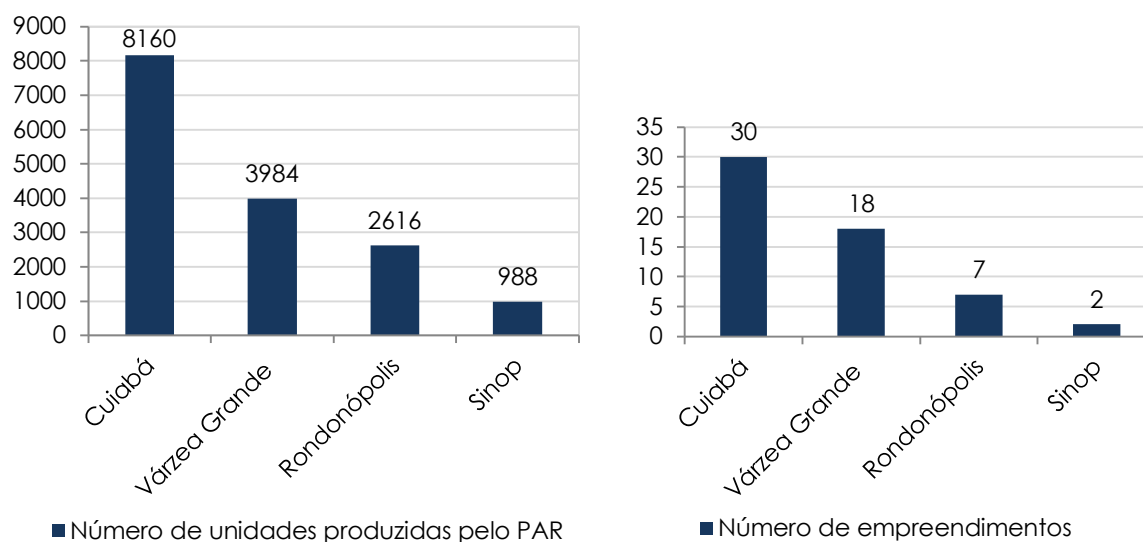
<sup>6</sup> Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS); Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL); Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) e Programa de Difusão Tecnológica para Construção de Habitação de Baixo Custo (PROTECH).

Com relação ao nosso recorte regional, o PAR construiu, no Estado de Mato Grosso, 15.748 unidades habitacionais em apenas quatro cidades<sup>7</sup>, isso porque o programa se restringia ao atendimento de cidades somente com população acima de 50 mil habitantes, ou seja: Cuiabá, Várzea Grande, Rondonópolis e Sinop<sup>8</sup>. Cuiabá foi a cidade com maior número de unidades produzidas, totalizando 8.160 em 30 empreendimentos. Em Várzea Grande, construíram-se 3.984 em 18 empreendimentos e, em seguida, Rondonópolis e Sinop com, respectivamente, 7 e 2 empreendimentos (gráficos 6 e 7, mapa 13).



**Gráfico 6:** Distribuição do número de unidades construídas por ano pelo PAR.

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados obtidos em 2010-2011 na CAIXA e em Barcelos (2011).

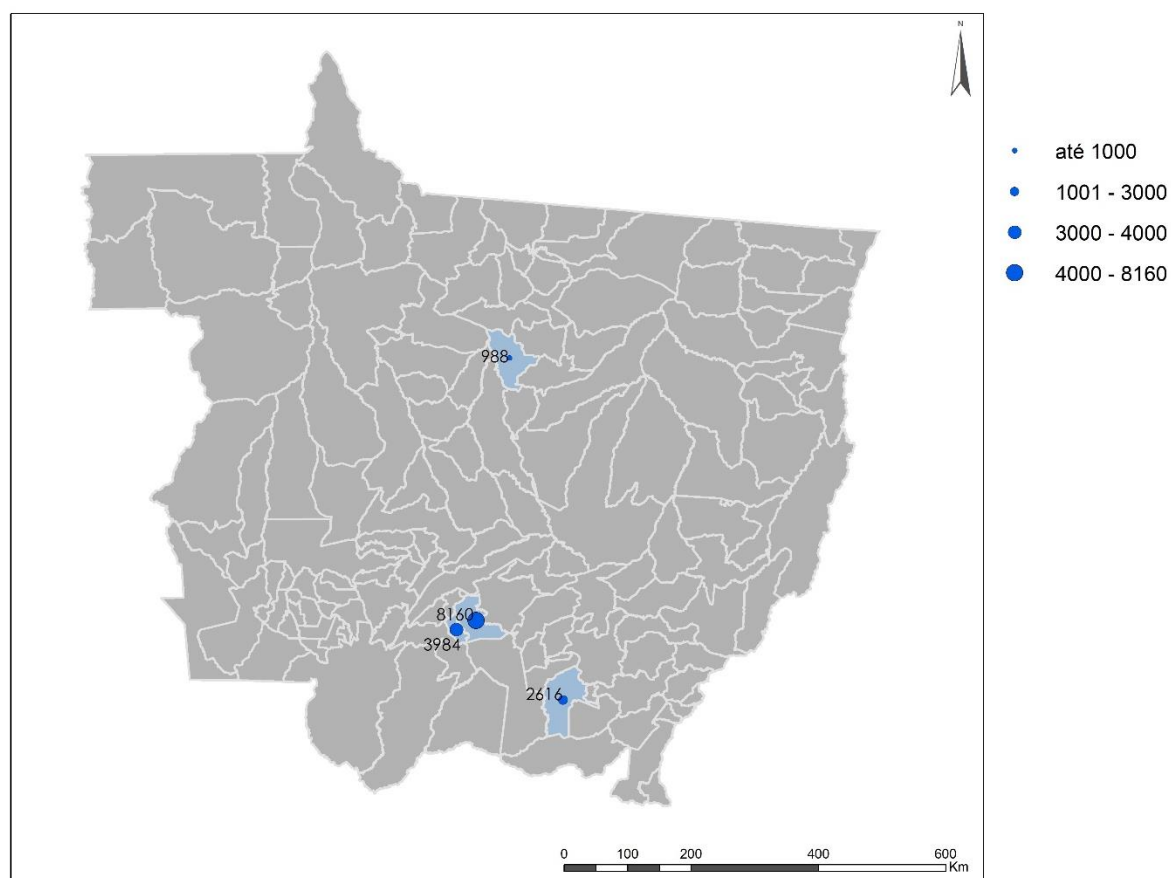


**Gráfico 7:** Unidades produzidas pelo PAR no Estado de Mato Grosso e número de empreendimentos por município.

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados obtidos em 2010-2011 na CAIXA e em Barcelos (2011).

<sup>7</sup> Conforme informações obtidas na Caixa em 2010 e em Barcelos (2011).

<sup>8</sup> De acordo com dados do Censo Demográfico do IBGE, em 2000: Cuiabá com 483.346 habitantes, Várzea Grande com 215.298, Rondonópolis com 150.227 e Sinop com 74.831. A partir de 2003, o Estado passa a fornecer contrapartida para o programa, que viria em forma de implantação de infraestrutura, o que justifica o aumento em número de unidades, que, em 2005, tem nova queda pela crise do agronegócio (BARCELOS, 2011).



**Mapa 13:** Distribuição das unidades produzidas pelo PAR no Estado de Mato Grosso.

Fonte: Elaborado a partir de dados obtidos em 2010-2011 na CAIXA e em Barcelos (2011).

Curioso perceber o número de empreendimentos construídos em Cuiabá. A quantidade está diretamente ligada ao seu porte, já que, inicialmente, em especial nos anos de 2000 e 2002, eles eram menores e mais inseridos na malha urbana, somando até 180 unidades. No ano 2000, por exemplo, foram construídos sete conjuntos totalizando 1.066 unidades. Em 2003 e 2004, os conjuntos passam a ter em média 300 unidades, talvez por influência da alteração do programa provocada pela Medida Provisória nº 231/2004, que estabelecia como prioridade famílias com renda mensal de até 4 s.m., passando então a atender famílias com rendas menores que de início.

Posteriormente, sobretudo a partir de 2007, os conjuntos assumem dimensões maiores, com até 500 unidades, e passam a assumir padrões mais periféricos, o que se reforçou a partir de 2009, quando houve aquecimento no mercado de solos e incremento do setor da construção civil e imobiliário na capital, divulgada como

subsede da Copa do Mundo, o que ainda se intensificou com o lançamento do PMCMV, anunciando um volume gigantesco no setor (tabela 3).

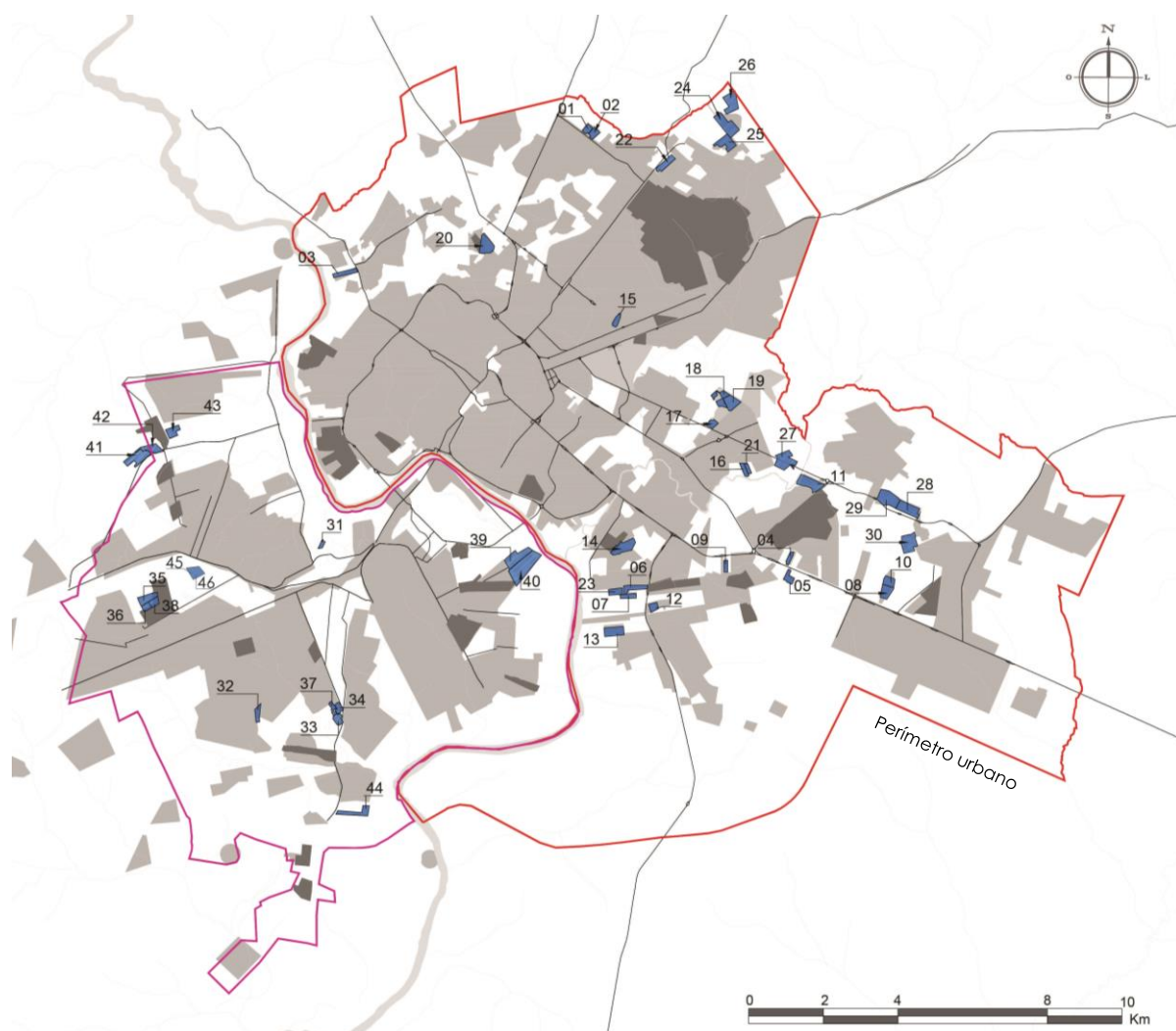
**Tabela 3:** Conjuntos construídos pelo PAR em Cuiabá e Várzea Grande em relação ao ano e porte

Ano	Programa	Unid. Cuiabá	Nº conj. Cuiabá	Unid. V.G.	Nº conj. V.G.	Padrão dos tamanhos conjuntos
2000	PAR	1.066	7	165	1	Predomínio de conjuntos de pequeno porte com, no máximo, 180 unidades.
2001		-	-	123	-	Predomínio de conjuntos de pequeno porte com, no máximo, 123 unidades.
2002	PAR	310	2	-	-	Predomínio de conjuntos de pequeno porte com, no máximo, 170 unidades.
2003	PAR	1.142	4	621	4	Predomínio de conjuntos de pequeno e médio porte, com tamanho variando entre 105 e 305 unidades.
2004	PAR	1.384	6	512	3	Predomínio de conjuntos de pequeno porte, com até 165 unidades, sendo apenas um com 275, outro com 362 e outro com 487.
2005	PAR	550	2	389	2	Variando entre 120, 153, 252 e 430 unidades.
2006	PAR	395	2	252	1	Variando entre 157, 238 e 252 unidades.
2007	PAR e PAR Mínimo	1.366	3	670	2	Predomínio de conjuntos de grande porte, variando acima de 428 unidades, sendo apenas um com 200 unidades.
2008	PAR Mínimo	1.947	4	1252	4	Predomínio de conjuntos de grande porte, variando acima de 308 e 473 unidades, sendo apenas um de 180 e outro de 264.

Fonte: Elaborado a partir de dados obtidos na Caixa em 2010-2011 e em Barcelos (2011).

O próximo mapa (mapa 14) apresenta a localização dos empreendimentos produzidos em Cuiabá e Várzea Grande e o ano de contratação, correspondentes ao período entre 2000 e 2008.





- Demarcação Legal do Perímetro Urbano de Cuiabá
- Demarcação Legal do Perímetro Urbano de Várzea Grande
- Vias
- Malha Urbana consolidada até 2014
- Conjuntos Habitacionais da COHAB-MT
- Conjuntos Habitacionais do PAR

**Mapa 14:** Mapa com a localização dos conjuntos produzidos pelo PAR em Cuiabá e Várzea Grande entre 2000 e 2008.

**Legenda:** 1. Jardim Vitória A; 2. Jardim Vitória B; 3. Jardim Antártica; 4. Morada do Faval; 5. Coxiponês; 6. Santo Antônio; 7. Morro de Santo Antônio; 8. Paschoal Moreira Cabral; 9. Ipê Amarelo; 10. Marechal Rondon; 11. Flor do Cerrado; 12. Domingos Sávio; 13. Altos do São Gonçalo; 14. Jardim Botânico; 15. Mirante de Cuiabá; 16. Acácia do Coxipó; 17. Recanto; 18. Recanto do Salvador; 19. Maria de Lourdes; 20. Despraiado; 21. Topázio; 22. Pádova; 23. Esperança; 24. Ilza Picolli; 25. Wantuil de Freitas; 26. Buritis; 27. Claudio Marchetti; 28. Salvador Costa Marques; 29. Belita Costa Marques; 30. Avelino Lima Barros; 31. Jardim Acácias; 32. Miguel Leão Lanna; 33. Ataíde Monteiro da Silva; 34. Elias Domingos; 35. Alice Gonçalves de Campos; 36. Ataíde Ferreira da Silva; 37. Paulo Leite da Silva; 38. Renato José dos Santos; 39. Aurília Curvo; 40. Noise Curvo; 41. Júlio de Campos I; 42. Júlio de Campos II; 43. Clóves Vettoratto; 44. Milton Figueiredo; 45. Karla Renata; 46. Lucimar Campos.

Fonte: Elaborado a partir de dados obtidos na CAIXA em junho de 2010.

#### 4.1.2 Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV)

Lançado em 2009, na segunda gestão do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006; 2007-2010), o PMCMV<sup>9</sup> tinha por objetivo enfrentar o déficit habitacional no Brasil, na época alcançando 7,2 milhões de moradias, sendo aproximadamente 6 milhões somente em áreas urbanas. Possuía a ambiciosa meta de produzir 1 milhão de unidades na sua primeira fase (2009-2011) e mais 2,4 milhões em sua segunda fase (2011-2014), totalizando 3,4 milhões de unidades que seriam contratadas até o final de 2014<sup>10</sup>.

O PMCMV 1º Fase atuava nas três faixas de renda definidas pelo salário mínimo, quando 400 mil unidades seriam destinadas às famílias com rendimento mensal até 3 s.m.<sup>11</sup>; 400 mil para famílias com rendimentos entre 3 e 5 s.m.; o restante, 200 mil unidades, para famílias com rendimento até 10 s.m. Já o PMCMV 2ª Fase passou a organizar as faixas de renda considerando o rendimento mensal familiar de até R\$ 1.650,00, de R\$1.650,00 a R\$3.275,00 e R\$3.275,00 a R\$5.000,00. De acordo com a meta do programa, 60% das unidades deveriam ser produzidas para as famílias de menor renda. Para participar do programa, a família tem que se enquadrar na categoria da renda, não ultrapassar o limite mensal de R\$ 1.650,00, não ser proprietária de outro imóvel nem ter sido beneficiada por outro programa habitacional. O programa ainda prioriza mulheres chefes de família, pessoas com mobilidade reduzida e provenientes de áreas de risco.

O programa se divide em Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), incorporado apenas na 2ª Fase, objetivando a produção de habitação para áreas rurais. Na 2ª Fase, lança-se também a possibilidade do PMCMV Entidades, incorporada à PNHU, possibilitando a participação de cooperativas e movimentos de moradia através do FDS. A aquisição da habitação para as famílias da “faixa 1”, correspondente a 0 a 3 s.m. (1ª Fase) ou até R\$ 1.650,00 (2ª Fase) se daria por meio do FAR - ambos os Fundos oriundos do OGU. Já as faixas acima de 3 s.m. ou de R\$ 1.650,00, através do FGTS e do OGU.

<sup>9</sup> Conforme Medida Provisória nº459, posteriormente convertida na Lei nº 11.977/2009 (BRASIL, 2009).

<sup>10</sup> De acordo com dados divulgados em maio de 2015, foram contratadas até a data mais de 3,9 milhões de unidades, número superior ao divulgado como meta do programa. Disponível em: <http://mcmv.caixa.gov.br/numeros/>

<sup>11</sup> Correspondendo a 70% do valor total do investimento.



**Fluxograma 2:** Modalidades do PMCMV (PNHU – PNHR).

Fonte: Elaborado pela autora em 2015 a partir de informações disponíveis no site do Ministério das Cidades.

**Tabela 4:** Composição do financiamento em razão das faixas de renda no PCMV

Fases		Faixas de renda	
PMCMV 1ª Fase	Até 3 s.m.	Entre 3 e 5 s.m.	Até 10 s.m.
Meta	400 mil unidades	400 mil unidades	200 mil unidades
Valor do financiamento	Até 60 mil e 52 mil para MT	De 60 a 80 mil	De 80 a 130 mil
PMCMV 2ª Fase <sup>12</sup>	De R\$1.600,00	De R\$1.600,00 a R\$3.275,00	De R\$3.275,00 a R\$5.000,00
Meta	860 mil + 60 mil + 220 unidades, correspondendo ao FAR, FDS, oferta pública	600 mil + 200 mil + 60 mil unidades	
Valor do financiamento	76.000,00 (SP e DF); 60.000,00 (MT) <sup>13</sup> .	190 mil e 170 mil nas demais capitais	
Parcela e prazo do financiamento	5% da renda familiar, com valor mínimo de R\$ 25 mensais Até no máximo 120 meses	Prestações limitadas a, no máximo, 30% da renda familiar mensal Até, no máximo, 360 meses	
Origem dos recursos	Recursos não onerosos: FAR FDS, Entidades PNHR via FDS e FGTS, para PMCMV 2.	Recursos onerosos: FGTS	
Recorte da pesquisa			

Fonte: Elaborado pela autora em 2015 a partir da compilação de informações disponíveis em Leis e Portarias.

Houve muitas críticas na fase de lançamento do programa<sup>14</sup>. Argumentava-se, assim como no período do BNH, que o PMCMV foi lançado como uma medida anticíclica, de modo a frear a crise que assolava a economia mundial à época, impulsionando o mercado da construção civil e gerando postos de emprego pela produção de moradias para as famílias que compõem o déficit habitacional no país. De um lado, o programa trazia um enorme aporte de recursos em forma de subsídios, algo inédito

<sup>12</sup> Conforme Lei nº 12.424, de 2011 (BRASIL, 2011).

<sup>13</sup> Conforme Portaria nº 168/2013 (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2013a), que revoga a de nº 465/2011. Para o Estado de Mato Grosso, os municípios com população maior ou igual a 50 mil habitantes teriam o financiamento de 57 mil, municípios com população entre 20 mil e 50 mil habitantes, 56 mil, e municípios com população até 20 mil habitantes, de 49 mil.

<sup>14</sup> Conforme Cardoso et al. (2013), Arantes e Fix (2009), Rolnik e Nakano (2009), entre outros.

no País; de outro, alinhava-se ao setor empresarial, o que, via de regra, contribuiria para a repetição do modelo de produção habitacional já muito questionado na época anterior. O PMCMV ainda não incorporava em suas metas a solução plena para o déficit habitacional, quando destinava apenas 40% do seu financiamento para as famílias de menor renda, que, na época, somavam um montante significativo do déficit total<sup>15</sup>.

Além disso, o PMCMV foi criado dentro do Ministério da Fazenda e Casa Civil, deixando de lado todo um trabalho que vinha sendo desenvolvido pelo Ministério das Cidades, que buscava implementar o SNHIS e o FNHIS, que tinham como pano de fundo o debate em torno da reforma urbana e das conquistas dos últimos anos. O PMCMV ainda não incorporava as diretrizes e prioridades que estavam contidas no PlanHab, que foi amplamente discutido, de forma participativa. Conforme Bonduki, o programa poderia, por exemplo, ter anexado medidas que incidiriam diretamente no fator localização dos empreendimentos, entre elas, o "subsídio localização" para empreendimentos habitacionais bem localizados, ou a prioridade no acesso a recursos aos "municípios que adotassem políticas fundiárias e urbanas corretas, como a instituição do imposto progressivo para combater os imóveis ociosos e subutilizados" (BONDUKI, 2009).

Cardoso et al. (2013, p. 44) sintetizam as críticas da seguinte forma:

"a) a falta de articulação do programa com a política urbana; b) a ausência de instrumentos para enfrentar a questão fundiária; c) os problemas de localização dos novos empreendimentos; d) excessivo privilégio concedido ao setor privado; e) a grande escala dos empreendimentos; f) a baixa qualidade arquitetônica e construtiva dos empreendimentos; g) a descontinuidade do programa em relação ao SNHIS e a perda de controle social sobre a sua implementação [...] h) as desigualdades na distribuição dos recursos como fruto do modelo institucional adequado".

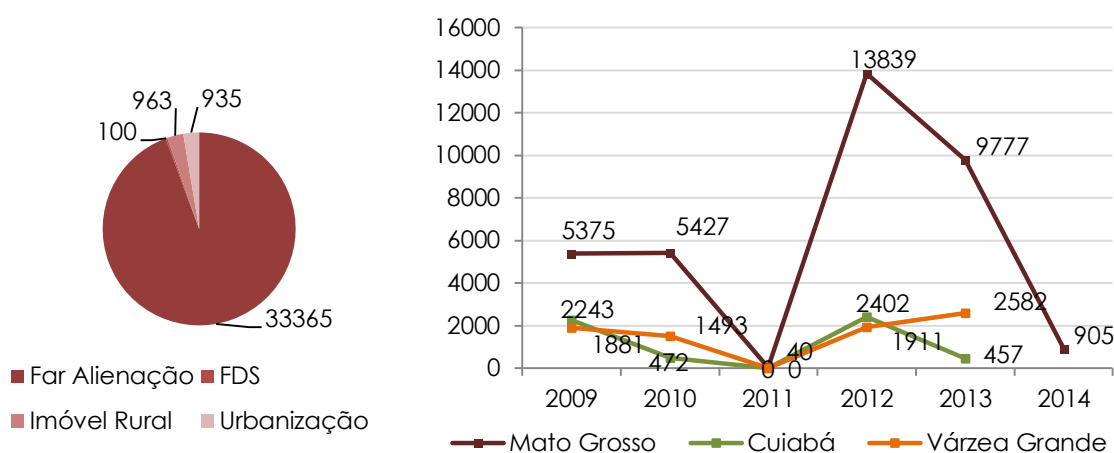
Apesar de possibilitar a participação de cooperativas e movimentos sociais, o programa é totalmente voltado para funcionar pactuado com empresas do setor da construção civil e imobiliário. O modelo institucional do programa estabelece o protagonismo do mercado privado<sup>16</sup>, quando o seu desenho estabelece a

<sup>15</sup> Como demonstramos no capítulo 3, sobre a mensuração do déficit habitacional para famílias de 0 a 3 s.m., correspondendo a 70% do déficit total para a região Nordeste, 60% para região Sul e Sudeste e 65% para a região Norte e Centro-Oeste.

<sup>16</sup> Conforme Shimbo, 2010.

construtora como proponente, ficando com a maior porcentagem da meta do programa, dentro do FAR-empresas.

Em termos quantitativos, considerando apenas o recorte da pesquisa, que se insere na faixa de 0 a 3 s.m., contrataram-se no Estado 35.363 unidades habitacionais no âmbito do PMCMV (Fases 1 e 2), no período de 2009 a 2014, e desse montante, somente pelo FAR foram 33.365, com o maior pico em 2012, com 13.839 unidades, conforme gráfico abaixo<sup>17</sup> (gráfico 8).



**Gráfico 8:** Distribuição do número de unidades contratadas para a faixa de 0 a 3 s.m., divididas por programa e ano.

Fonte: Elaborado pela autora conforme dados obtidos na Caixa em 2014.

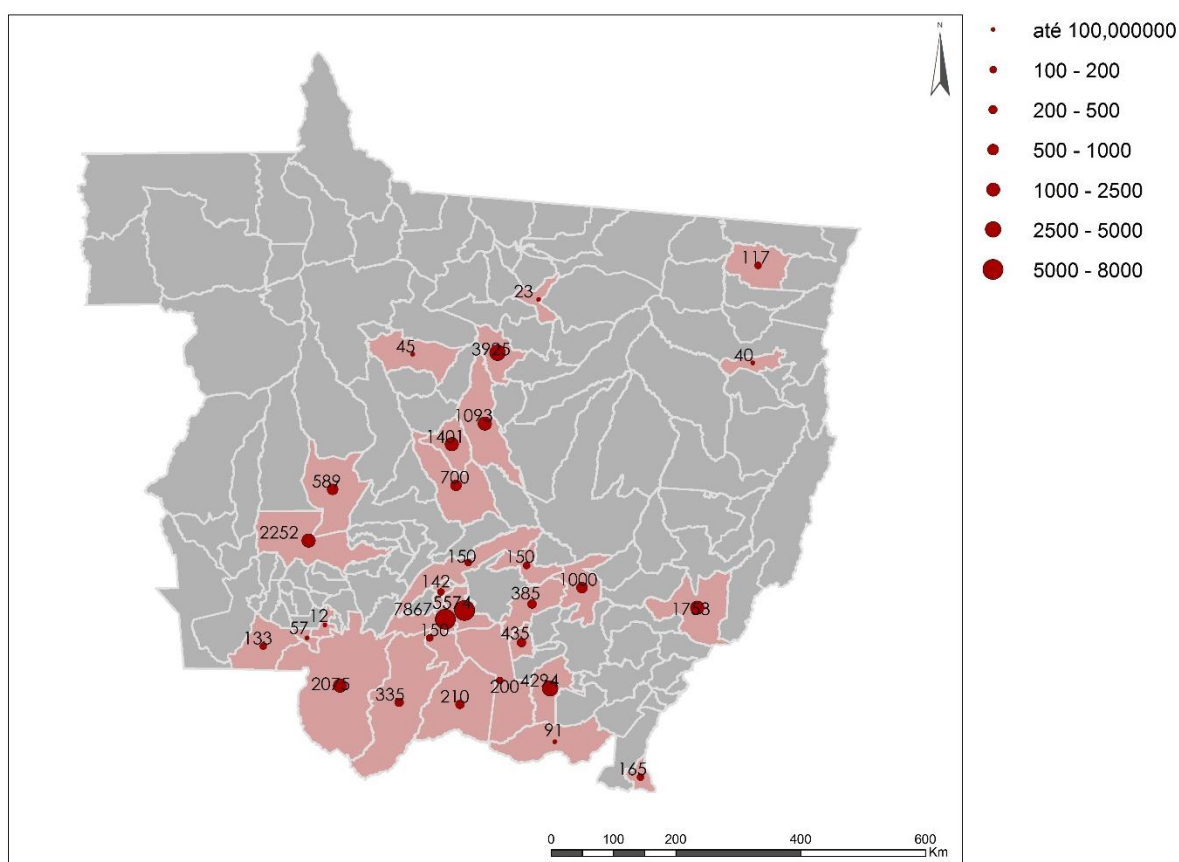
Apesar de esse número parecer tímido em relação ao das unidades contratadas no País, correspondentes a 1.586.409 unidades entre 2009 a abril de 2014, para o Estado de Mato Grosso é muito significativo, pois alcança, em apenas 5 anos, toda a produção habitacional da COHAB-MT, ao longo de 33 anos de atuação.

Não restam dúvidas da importância desse montante e todo o aporte de recurso que não se via desde a extinção do BNH, beneficiando famílias que há muito ampliavam o número do déficit habitacional quantitativo. Também não podemos deixar de

<sup>17</sup> Os dados apresentados neste capítulo foram elaborados conforme informações disponibilizadas no site da CAIXA em 2014, apresentando os contratos realizados até 30 de abril de 2014, disponível em: [http://downloads.caixa.gov.br/\\_arquivos/habita/mcmv/Empreendimentos\\_MCMV\\_faixa1.pdf](http://downloads.caixa.gov.br/_arquivos/habita/mcmv/Empreendimentos_MCMV_faixa1.pdf), consultado pela autora em novembro de 2014. Há divergências na nova lista divulgada em 2015 com relação ao número de unidades contratadas, por isso adotamos a referência de 2014, por ter um número maior de unidades, incluindo o recurso via urbanização. Ainda que não tenha havido alteração nos dados para Cuiabá e Várzea Grande na linha FAR Alienação, salientamos que novos projetos foram aprovados na Prefeitura no final de 2014, somando mais 7 mil unidades para a capital. Não computamos esse dado, pois ainda não há informação de contratação pela Caixa.

valorizar a abrangência do programa, estendendo-se às regiões mais remotas do País (mapa 15), integrando municípios pequenos que não foram atendidos pelo PAR.

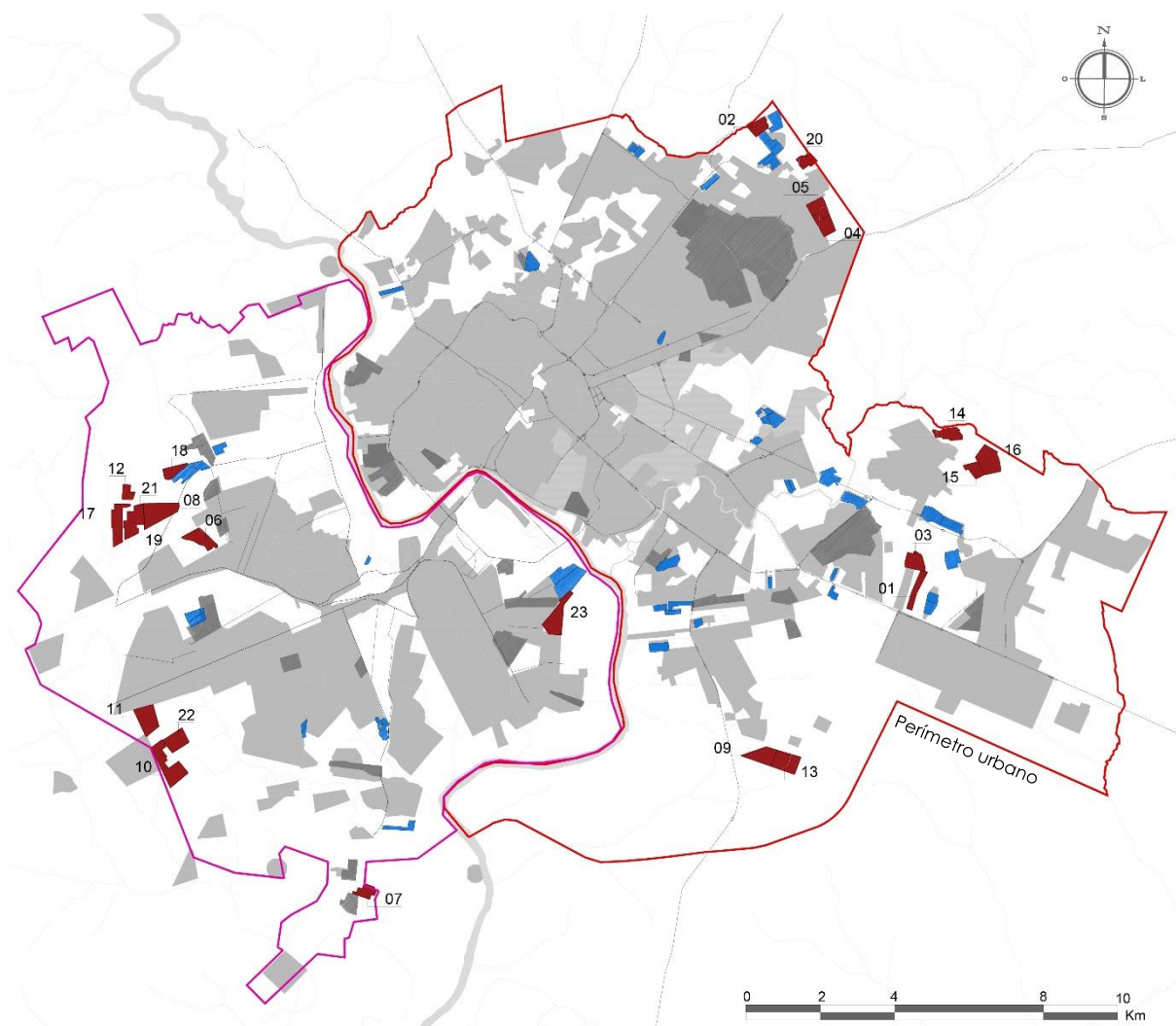
No entanto, passados cinco anos de atuação do programa, é preciso avaliar a forma como esse recurso está sendo empregado e qual o real desempenho do programa no espaço urbano e intraurbano, sobretudo quais são os impactos sociais e territoriais decorrentes da inserção, porte e padrão tipológico desses empreendimentos.



**Mapa 15:** Distribuição das unidades produzidas pelo PMCMV no Estado de Mato Grosso.

Fonte: Organizado pela autora conforme dados obtidos na Caixa em 2014.

O mapa seguinte (mapa 16) apresenta a localização dos empreendimentos produzidos em Cuiabá e Várzea Grande, correspondentes ao período entre 2009 e 2014.



- Demarcação Legal do Perímetro Urbano de Cuiabá
- Demarcação Legal do Perímetro Urbano de Várzea Grande
- Vias
- Malha Urbana consolidada até 2014
- Conjuntos Habitacionais da COHAB-MT
- Conjuntos Habitacionais do PAR
- Conjuntos Habitacionais do PMCMV

**Mapa 16:** Localização dos conjuntos produzidos pelo PMCMV em Cuiabá e Várzea Grande entre 2009 e 2014.

**Legenda:** 1. Alice Novack; 2. Jamil Boutros Nadaf; 3. Nilce Paes Barreto; 4. Nova Canaã 1ª etapa; 5. Nova Canaã 2ª etapa; 6. Celestino Pereira 1ª e 2ª etapa; 7. Deputado Gilson de Barros; 8. José Carlos Guimarães 1ª e 2ª etapa; 9. Altos do Parque 1ª etapa; 10. São Benedito 1ª, 2ª e 3ª etapa; 11. São Mateus 1ª e 2ª etapa; 12. Isabel Campos 1ª e 2ª etapa; 13. Altos do Parque 2ª etapa; 14. Francisca Loureira Borba; 15. Nico Baracat 1ª etapa; 16. Nico Baracat 2ª e 3ª etapa; 17. Jacarandá 1ª e 2ª etapa; 18. Colinas Dourada 1ª e 2ª etapa; 19. Jequitibá; 20. Jonas Pinheiro; 21. Solaris do Tarumã; 22. Padre Aldacir José Camiel; 23. Santa Bárbara 1, 2, 3, 4 e 5ª etapa.

Fonte: Elaborado conforme dados obtidos na Caixa, 2014, prefeituras e cedidos por Barcelos em 2014.



#### 4.2 Sobre os agentes: quem produz a habitação não é o pobre

No desenrolar de questionamentos diante das práticas vigentes da habitação, é importante reconhecer a intenção e o papel dos agentes produtores do espaço urbano: o poder público federal, estadual e, sobretudo, municipal – tendo em vista que é no município que se dá o processo de controle e gestão do território –, os técnicos envolvidos no processo da produção habitacional – sejam técnicos da máquina pública que aprovam os projetos, sejam os profissionais que assinam esses projetos –, os proprietários fundiários, promotores imobiliários e as construtoras – sendo, por vezes, o mesmo grupo – e, por fim, os grupos sociais envolvidos. Compreendendo que o espaço é um produto social, construído coletivamente, que o território urbano será sempre um campo de disputa e interesses desses agentes, interessa-nos investigar como eles se organizam e qual o peso na condução da formatação desse tipo urbano e arquitetônico que, reiteradamente, reforça e legitima o lugar dos pobres nas cidades.

As críticas anunciadas no lançamento do PMCMV, como já destacamos, de fato aconteceram. Houve um crescimento significativo no mercado da construção civil e imobiliário em todo o Estado de Mato Grosso, expresso pelo aumento dos preços dos materiais de construção<sup>18</sup>, do incremento do preço do solo urbano<sup>19</sup> e, também por todo um arranjo no setor empresarial. Inúmeras empresas foram criadas ou reestruturadas para atuar na produção da habitação para a faixa de menor renda, num primeiro momento, incipientes durante o período do PAR, mas, depois, altamente estruturadas para atuar nesse segmento no âmbito PMCMV.

O programa se tornou extremamente atraente para as construtoras, que vão transformar esse segmento num novo "nicho de mercado com importância crescente, passando a fazer parte das estratégias empresariais do setor imobiliário"

<sup>18</sup> O preço do cimento, por exemplo, dobrou em um intervalo de pouco mais de dez anos, pois em dezembro de 2000 o valor do saco era de R\$ 11,00; em dezembro de 2013, passa para R\$ 21,00. Da mesma forma, o valor médio por metro quadrado da construção passa de R\$ 286,30, para R\$ 933,81. A tipologia "casa popular", com 1 pavimento, sala, 2 quartos, circulação, banheiro e cozinha" e padrão mínimo acabamento, saltou de R\$203,40, em dezembro de 2000, para R\$ 669,96 em março de 2015, e a mesma tipologia com acabamento padrão normal passou de R\$ 331,20 para R\$ 1.081,41, no mesmo período correspondente (IBGE - Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil, 2014. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/precos/sinapi/default tabelas.shtm> [Consult. Mar. 2015].

<sup>19</sup> Impulsionado pelos próprios programas, sobretudo com o PMCMV.



(CARDOSO et al., 2013, p. 32), o que foi impulsionado também pelos programas de transferência de renda e pelo aumento do salário mínimo a partir de 2006.

Esse cenário já estava anunciado no próprio desenho institucional do programa, uma vez que destinava às empresas grande parte das atribuições para o seu funcionamento, desde a compra dos terrenos, elaboração e aprovação dos projetos nas prefeituras, construção, articulação do financiamento junto à Caixa, e, ainda, comercialização e financiamento para as faixas superiores. Como já anunciavam Arantes e Fix (2009, p. 3), o programa se tornou um grande negócio para as construtoras, que passam a produzir o empreendimento e vender integralmente à Caixa "sem gastos de incorporação imobiliária e comercialização, sem risco de inadimplência dos compradores ou vacância das unidades" (ARANTES e FIX, 2009, p. 3).

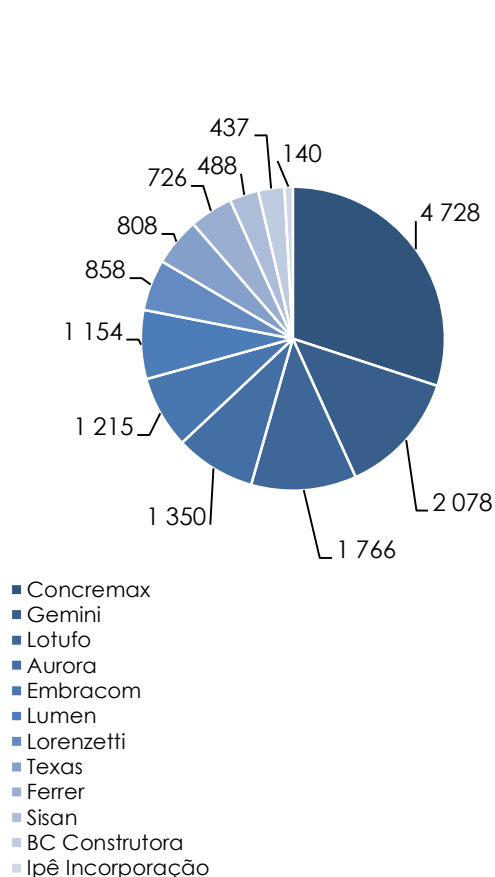
Com relação às empresas que atuam nesse segmento no Estado, a produção habitacional para famílias de baixa renda vem se concentrando em poucas delas. No âmbito do PAR, doze empresas atuaram nas quatro cidades atendidas pelo programa: Cuiabá, Várzea Grande, Rondonópolis e Sinop. Apenas uma empresa, a Concremax, construiu 30% das unidades, concentrando essa produção em Cuiabá, Várzea Grande e Rondonópolis. As demais, Gemini e Lotufo, com, respectivamente, 13% nos municípios de Cuiabá e Várzea Grande e 11% em Cuiabá e Sinop.

No campo do PMCMV, das vinte empresas atuantes no segmento para menor renda, apenas três são responsáveis por 50% do total de unidades contratadas, e sete, por 75%. Das empresas mais atuantes, algumas delas iniciaram as suas atividades no PAR, ainda que de forma tímida e hoje estão no topo em número de unidades contratadas pelo PMCMV. Como a Aurora, que construiu pelo PAR 1.350 unidades somente em Várzea Grande, atualmente conta com 7.739 unidades contratadas em quatro cidades<sup>20</sup>, o equivalente a 22% em todo o Estado, sendo que, somente em Várzea Grande, somam 5.824 contratos, concentrando grande parte da sua atuação. Da mesma forma a Lúmen, que, no âmbito do PAR, construiu 1.154 unidades em Cuiabá e Várzea Grande e atualmente tem 5.166 unidades contratadas em sete cidades<sup>21</sup>, correspondentes a 15% dos contratos em todo o

<sup>20</sup> Campo Novo dos Parecis, Sinop, Lucas do Rio Verde e Várzea Grande.

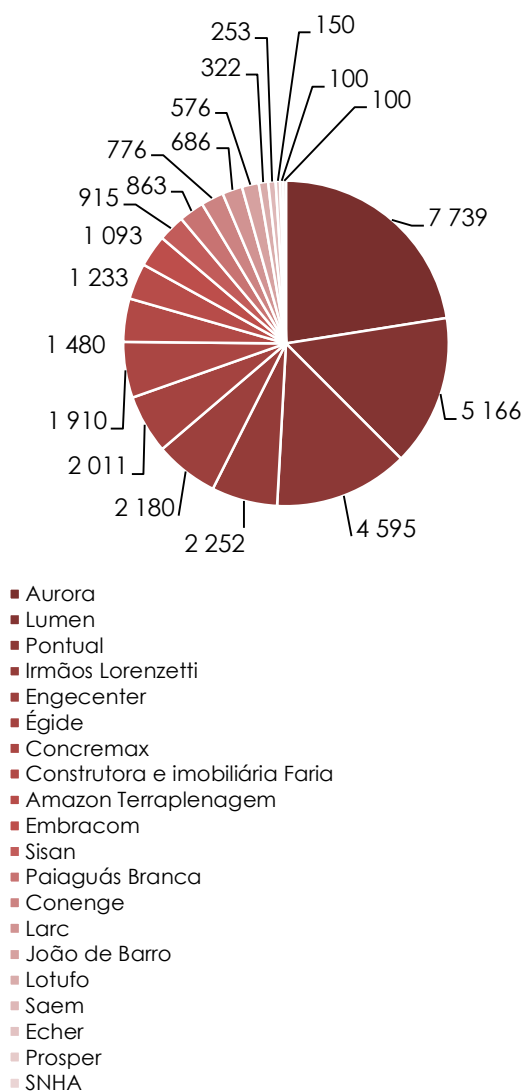
<sup>21</sup> Cuiabá, Cáceres, Barão de Melgaço, Várzea Grande, Rondonópolis, Poconé e Jaciara.

Estado de Mato Grosso, sendo a maior parte deles em Cuiabá, totalizando 2.565 unidades. Outra empresa que tem forte atuação no Estado é a Pontual, totalizando 4.595 unidades a serem construídas em quatro cidades<sup>22</sup>, 13% do total, concentrando a maior parte da sua atuação em Sinop.



**Gráfico 9:** Número de unidades construídas pelo PAR para área urbana por construtora.

Fonte: Elaborado a partir de levantamento e organização de dados obtidos na Caixa em 2010-2011.



**Gráfico 10:** Número de unidades contratadas pelo PMCMV para área urbana por construtora.

Fonte: Elaborado a partir de levantamento e organização de dados obtidos na Caixa, 2014.

Quando Villaça (2001) se refere aos efeitos das transformações socioeconômicas sobre o espaço e, também ao contrário, dos efeitos das transformações espaciais na esfera econômica, para nós isso se traduz em todo o empenho de reestruturação

<sup>22</sup> Nova Mutum, Rondonópolis, Alto Taquari e Sinop.

dessas empresas para atuar no segmento de baixa renda, movidas pelas políticas públicas voltadas para o segmento, que transferem para o mercado privado o protagonismo principal e, também, pela facilitação e baixíssimo poder de regulação da sua atuação e a inserção dos empreendimentos em território urbano por parte do poder público, como já comentamos.

A CAIXA tem o dever de orientar as construtoras com relação às especificações e desempenho do projeto, no entanto, conforme relata Barcelos (2011), muitas vezes isso se dá em um "embate técnico" entre os profissionais analistas da Caixa e os responsáveis pelos projetos, tornando difícil o questionamento, uma vez que a planta já está aprovada pela prefeitura. Isso reforça mais uma vez o nosso argumento da tamanha fragilidade institucional na regulação de tais empreendimentos, com relação às diretrizes expressas no Plano Diretor desses municípios pois existe um abismo entre o setor de aprovação de projetos e as diretrizes previstas nos planos.

Na prefeitura, os trâmites do programa passam pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano<sup>23</sup>, onde se faz a análise e aprovação dos empreendimentos. Ali se confere a legalidade do parcelamento, que, em tese, deve estar em conformidade com a Lei Federal de Parcelamento do Solo Urbano nº6766/1979, com as leis municipais de Uso e Ocupação do Solo Urbano e do Perímetro Urbano e também com as normativas do programa. Os técnicos, que deveriam regular a localização desses empreendimentos, reiteram a legitimação desse tipo urbano periférico, sempre com o argumento de ausência de terras baratas bem localizadas. Já a análise social e a escolha dos beneficiários são feitas pela Secretaria das Cidades<sup>24</sup>, em Cuiabá, e na Agência Municipal de Habitação, em Várzea Grande. Anteriormente, tanto no PAR quanto no início do PMCMV, a seleção dos beneficiários era feita via sorteio<sup>25</sup>. Atualmente, a partir de 2014, existe uma seleção, feita pela prefeitura, a partir do cruzamento das informações da rede socioassistencial do município, composta pelo Centro de Assistência Social, Centro de Convivência de Idosos, Conselho Tutelar e Centro de Referência Especializada da Assistência Social. Além dessas instituições,

---

<sup>23</sup> Atualmente, após reforma administrativa (L.C. 359/2014), Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano.

<sup>24</sup> Desde 1999, era Agência Municipal de Habitação Popular e, na gestão do Prefeito Mauro Mendes, em 2013, foi elevada para Secretaria das Cidades, atualmente Secretaria de Habitação e Regularização Fundiária (L.C. 359/2014).

<sup>25</sup> Atualmente o sorteio é feito apenas para definir os lotes residenciais. As famílias não participam nem desse processo, quando aí poderia haver uma política de fortalecimento da vizinhança, tendo em vista que muitos vêm das mesmas localidades.

existe uma demanda que é contabilizada pelo Estado, Defensoria Pública, ONGs e pelas próprias famílias que procuram o órgão responsável pela regularização no município<sup>26</sup>.

Aos beneficiários, que não participam do processo de produção, tampouco opinam sobre o projeto da unidade habitacional, do parcelamento e da localização dos empreendimentos na cidade, cabe apenas se inscrever no programa, desde que preencha os requisitos necessários, e aguardar, independentemente das transformações sociais que o fator localização e ausência de equipamentos possam trazer.

Villaça (2001) nos ajuda a trazer temas importantes para a discussão, quando questiona o papel desempenhado pelas classes sociais na estruturação territorial urbana. Quando tratamos essa classe como beneficiários, fica difícil responder a essa questão. Acreditamos que os anos 2000 apresentam condições completamente diferentes – e também mais complexas – que as dos anos 1980, quando os movimentos sociais urbanos se posicionaram em busca de novas condições para as cidades brasileiras, como demonstramos no capítulo anterior. O próprio processo de seleção despolitiza o debate sobre a luta pela moradia urbana e deslegitima qualquer processo de organização popular, uma vez que cada família, isoladamente<sup>27</sup>, pode se cadastrar e aguardar a seleção que, até pouco tempo atrás, se dava via sorteio. Quais questões políticas e ideológicas estariam por trás dessa manipulação via sorteio, que afunila as famílias no “brete”<sup>28</sup> da sorte? Por outro lado, por que não há questionamento por parte da população, tampouco das organizações que a representam, quando aceitam pacificamente se inserir a enormes distâncias da área central e dos postos de trabalho, desprovidos de equipamentos?<sup>29</sup>

---

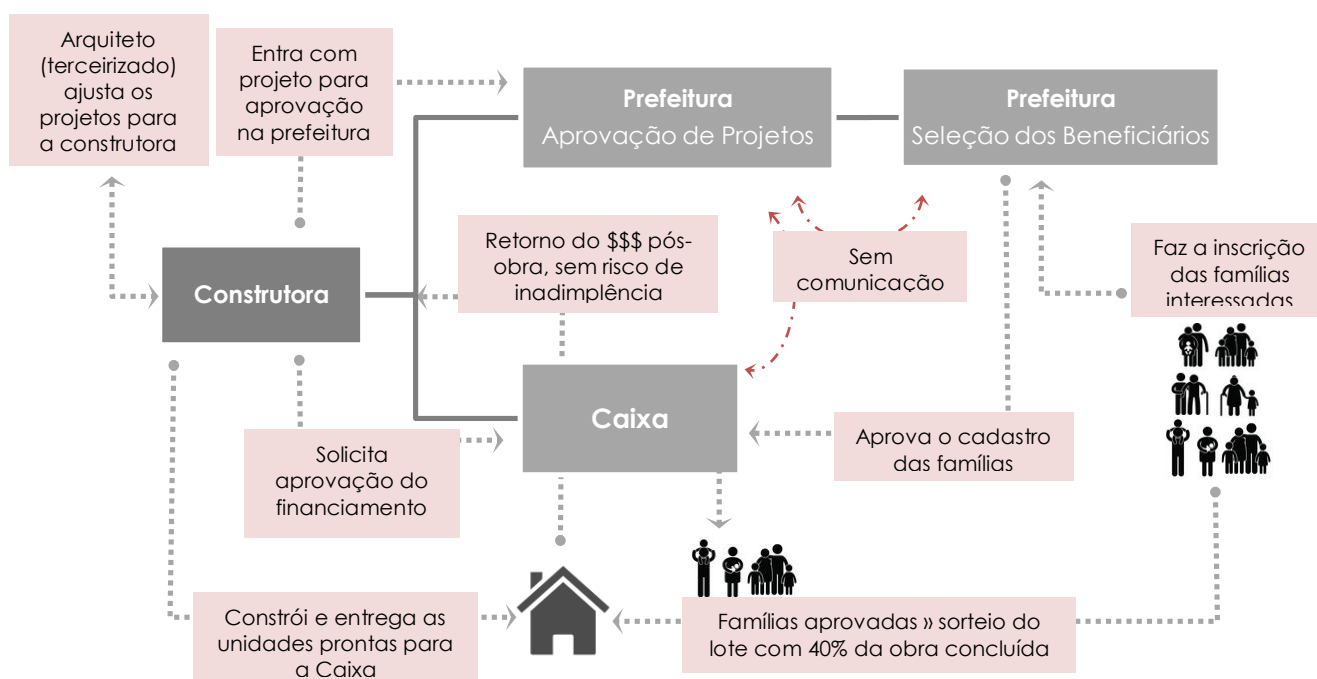
<sup>26</sup> Informação conforme entrevista realizada na então Secretaria das Cidades, na Diretoria de Assistência Social, 2014.

<sup>27</sup> Hoje a Secretaria de Cidades ainda está empenhada em facilitar a inscrição via internet, através do Habitanet.

<sup>28</sup> No meio rural, utiliza-se o termo para denominar o lugar onde se afunilam os bovinos para a triagem. Quisemos empregá-lo em virtude das características do Estado de Mato Grosso, voltado para a economia agropecuária em larga escala.

<sup>29</sup> Aqui podemos citar o episódio do final de 2014, quando foi apresentado e colocado para votação no Conselho Municipal de Desenvolvimento Estratégico de Cuiabá, instância de controle social das políticas urbanas, o Conjunto Habitacional Homero Pereira, com péssimo projeto arquitetônico e urbanístico, situado a 20 quilômetros do centro da capital. Foi aprovado por unanimidade pelos movimentos sociais presentes, após longos debates sobre os princípios da reforma urbana com a

Os arquitetos<sup>30</sup>, diferentemente da ação politizada que se anunciou nos anos 1980 e 1990, têm um papel marginal, atuam de forma terceirizada no processo de produção dos conjuntos, a favor dos interesses das empresas, sem nenhum contato com o público que será atendido. Cabe a eles apenas a função de acomodar a tipologia padrão nos lotes unifamiliares, visando ao maior aproveitamento dos terrenos onde serão implantados os empreendimentos, mesmo que tenha que sacrificar áreas de uso coletivo em razão do maior número de lotes privados, como veremos adiante.



**Fluxograma 3:** Processo de produção dos conjuntos do PMCMV.

Fonte: Elaborado pela autora a partir da compilação de informações sobre o programa.

### 4.3 O desempenho do PAR e PMCMV no contexto urbano mato-grossense: dispersão e segregação ditando novos eixos de expansão periférica

Analisando o desempenho dos programas na **escala regional**, apresentamos informações do déficit habitacional estimado pela FJP (2013), que cruzamos com o número de unidades contratadas em todo o Estado pelo PAR e PMCMV, este para

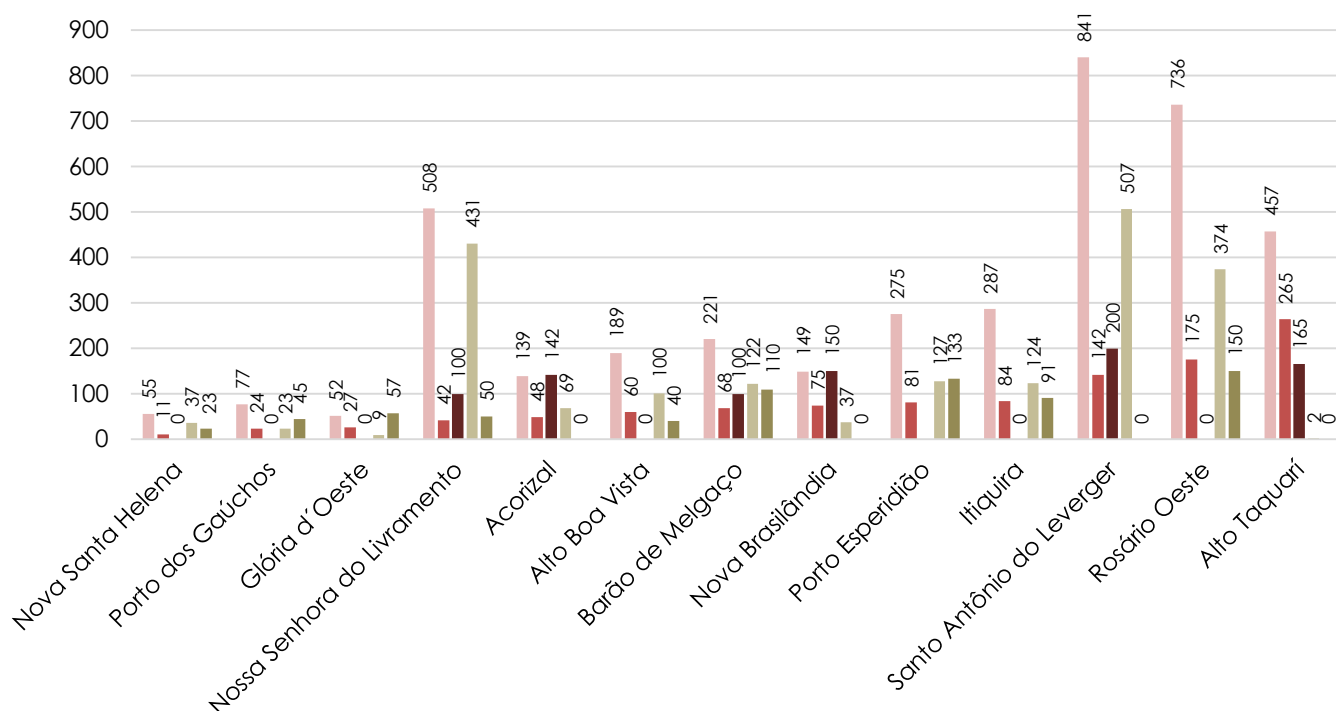
Universidade, IAB-MT e CAU-MT. Até que ponto, portanto, esses movimentos representam a bandeira da reforma urbana e os interesses de fato da população?

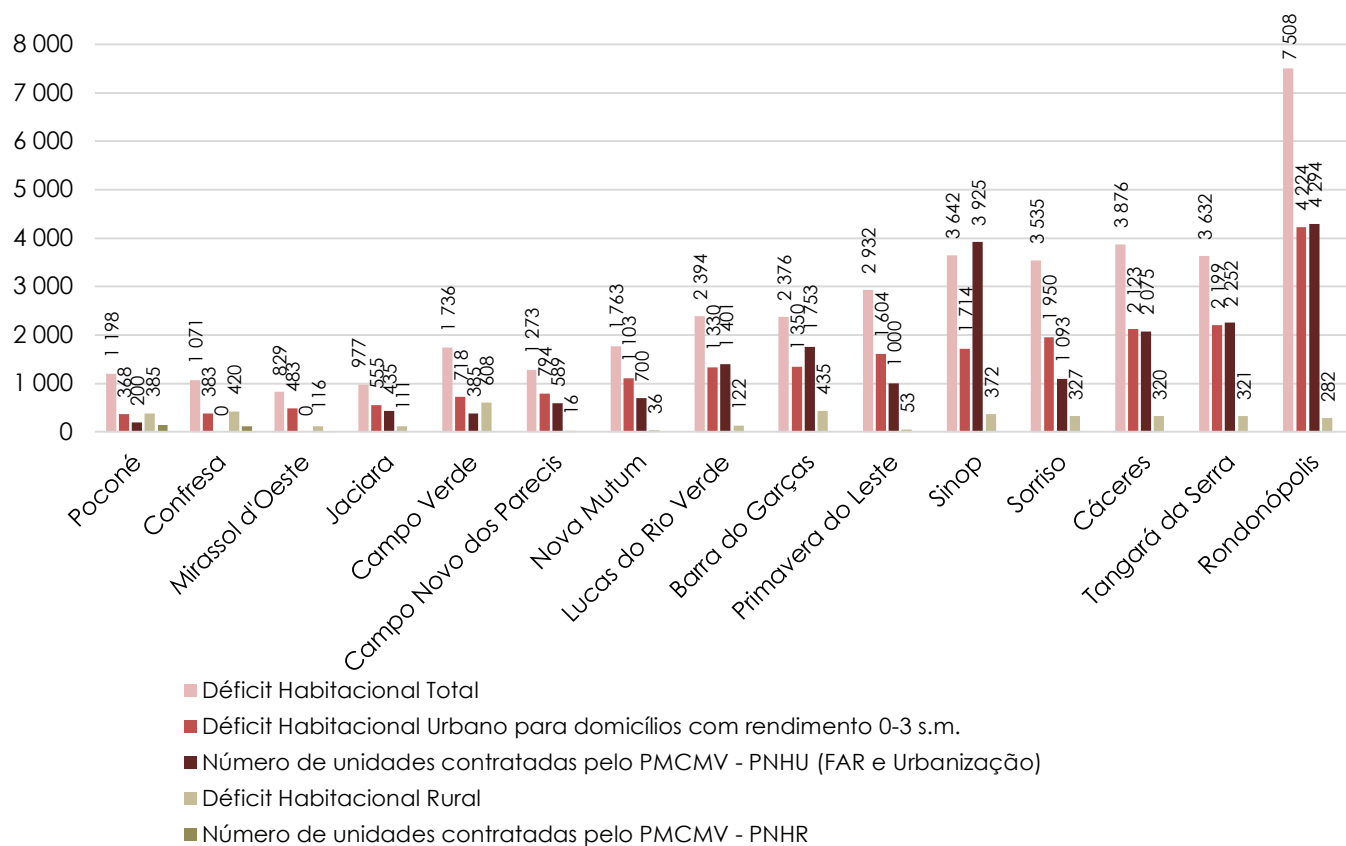
<sup>30</sup> Constatamos que apenas cinco arquitetos vêm prestando serviço para as construtoras nos municípios em estudo.

área urbana e área rural (gráfico 11). Uma análise preliminar dos dados nos permite afirmar a ausência de regulação dos programas em Mato Grosso, sobretudo a partir do PMCMV, que avança com um número significativo de unidades contratadas.

É possível perceber cidades com número de unidades contratadas maior do que o déficit habitacional, como Acorizal, Barra do Garças, Lucas do Rio Verde, Rondonópolis e Sinop, esta última chegando a mais do que o dobro em relação ao déficit. Identificamos, ainda, cidades com déficit rural superior ao déficit urbano, mas que tiveram um número maior de unidades contratados para a cidade do que para o campo, como é o caso de Nossa Senhora do Livramento e Santo Antônio do Leverger. Por outro lado, Porto Esperidião conseguiu atender o déficit habitacional rural, mas não atendeu o urbano.

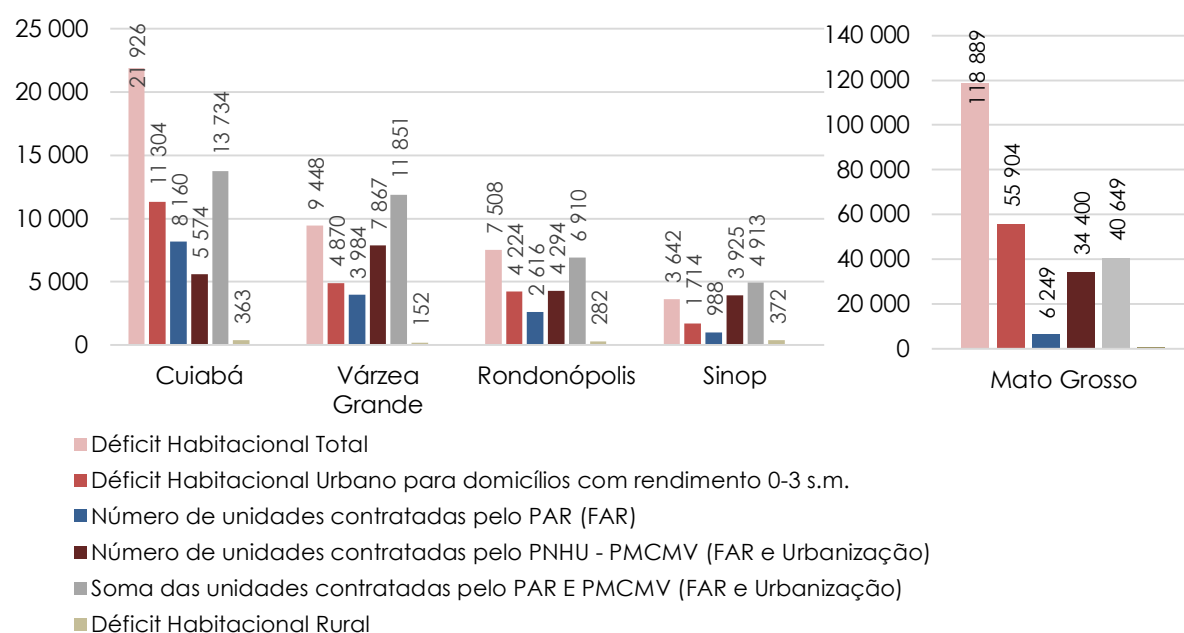
Da mesma forma, computando os dados sobre as unidades contratadas pelo PAR e PMCMV em Cuiabá, Várzea Grande, Rondonópolis e Sinop (gráfico 12), os números são surpreendentemente superiores ao déficit habitacional para a faixa de renda de 0 a 3 s.m. nesses municípios.





**Gráfico 11:** Composição do déficit habitacional em relação às unidades contratadas no Estado pelo PNHU e PNHR.

Fonte: Elaborado a partir de dados obtidos na Caixa, 2014, e FJP (2013).



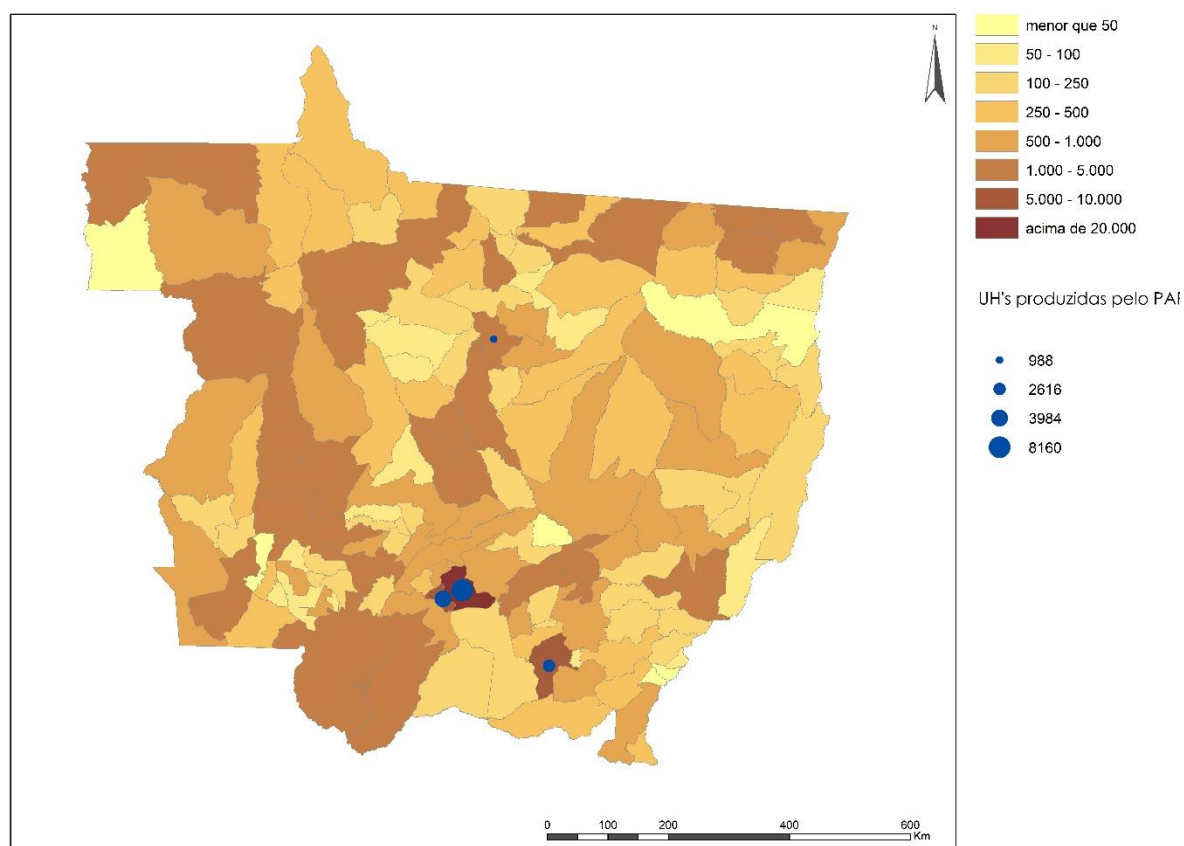
**Gráfico 12:** Composição do déficit habitacional em relação às unidades contratadas nos municípios de Cuiabá, Várzea Grande, Rondonópolis, Sinop em Mato Grosso pelo PAR e PNHU - PMCMV.

Fonte: Elaborado com base em dados obtidos na Caixa, 2014, e FJP (2013).

Ainda quando analisamos o déficit quantitativo na escala regional, percebemos que não foi, necessariamente, a demanda por moradia que definiu a alocação de recursos dos programas.

Cidades com déficit habitacional muito acentuado, como Pontes de Lacerda, Alta Floresta, Colniza, Campo Novo dos Parecis, Peixoto de Azevedo, Barra do Bugres, Juara e Juína, não foram contempladas, mesmo algumas tendo déficit quase equivalente ao de Sinop e Primavera do Leste, como é o caso de Pontes e Lacerda e Alta Floresta.

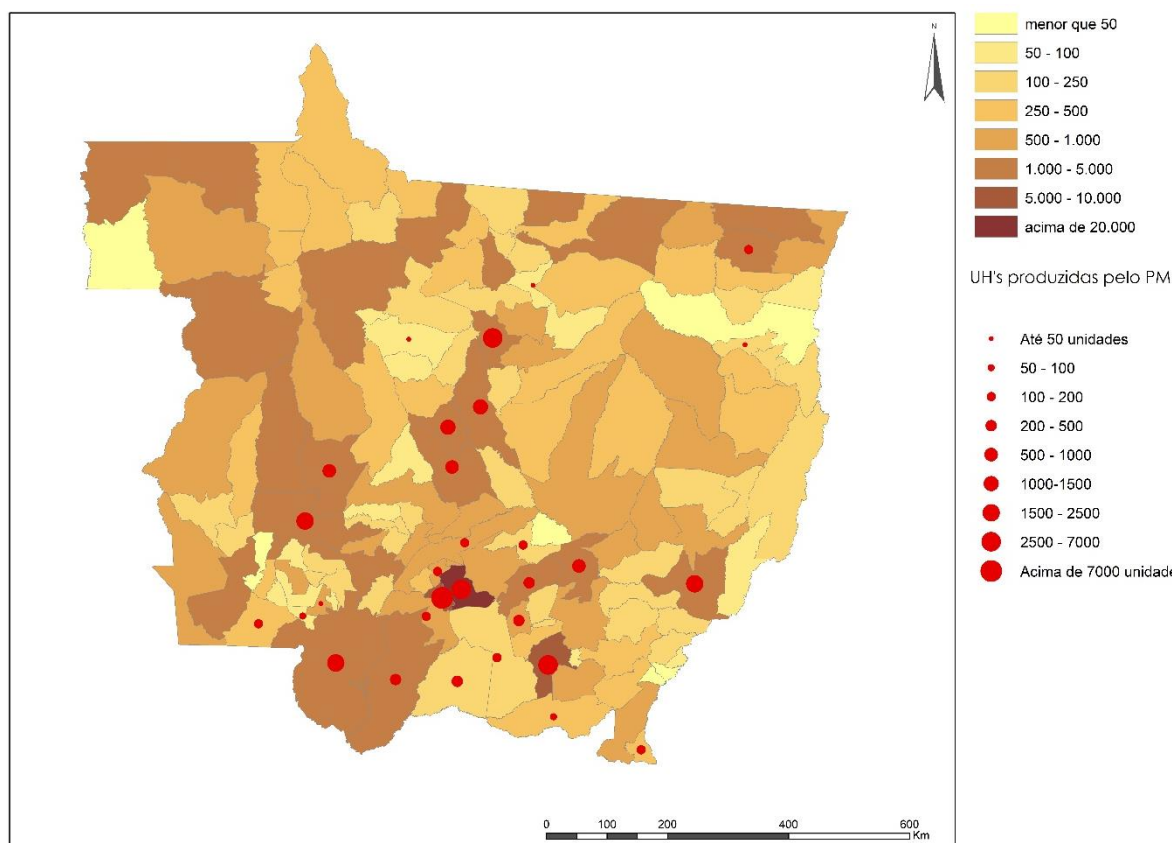
Os mapas a seguir demonstram o cruzamento de informações sobre o déficit habitacional para famílias de 0 a 3 s.m. e o número de unidades construídas pelo PAR e PMCMV nos municípios do Estado (mapas 17 e 18).



**Mapa 17:** Relação entre o déficit habitacional na faixa de 0-3 s.m. e unidades construídas pelo PAR no Estado.

Fonte: Elaborado a partir de dados coletados em 2011 na Caixa e da FJP (2013).





**Mapa 18:** Relação entre o déficit habitacional na faixa de 0-3 s.m. e unidades construídas pelo PMCMV no Estado.

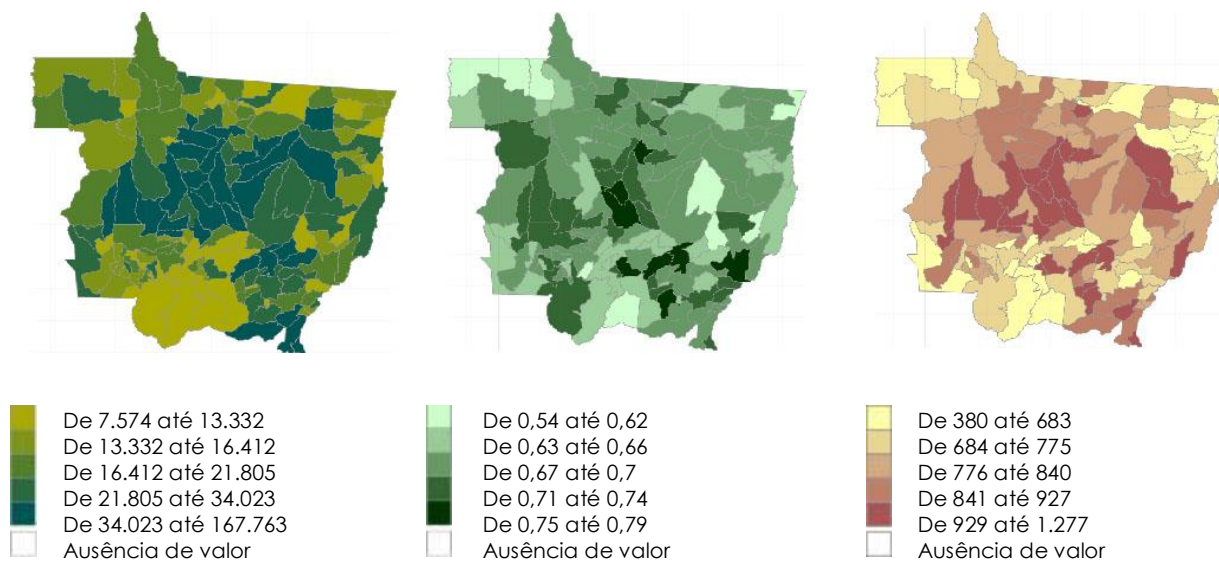
Fonte: Elaborado a partir de dados disponibilizados pela Caixa em 2014, e da FJP (2013).

A ausência de unidades contratadas nos municípios com elevado déficit diz respeito à sua participação marginal na economia do Estado. Também a posição geográfica desses municípios é mais periférica em relação à região mais ativa economicamente, onde se dá a concentração do agronegócio, ocupando, hoje, com predominância, a porção mais central no Estado. Com exceção de Campo Novo dos Parecis, o Produto Interno Bruto *per capita* a preços correntes dos municípios citados apresenta valor inferior à média do Estado e à média nacional, estando em torno de 12 a 20 mil reais *per capita*. A média do Estado é de 20 mil e a dos municípios mais ativos economicamente está em torno de 34 a 60 mil, chegando a 160 mil *per capita*<sup>31</sup>. Da mesma forma que percebemos que os contratos se concentram em municípios com melhores Índices de Desenvolvimento Humano

<sup>31</sup> Disponível em: [http://www.cidades.ibge.gov.br/download/mapa\\_e\\_municipios.php?lang=&uf=mt](http://www.cidades.ibge.gov.br/download/mapa_e_municipios.php?lang=&uf=mt)

(IDHs) e com melhores médias de rendimento mensal por domicílios particulares permanentes<sup>32</sup>.

Os mapas abaixo nos indicam que os municípios que receberam recursos do PMCMV são, de modo predominante, mais ativos economicamente, com melhores IDHs e faixa de renda mais elevada.



**Mapa 19:** PIB *per capita* a preços concorrentes, ano de referência 2012.

**Mapa 20:** Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, ano de referência 2010.

**Mapa 21:** Rendimento mediano mensal *per capita* dos domicílios particulares permanentes, ano de referência 2012.

Fonte: Dados do IBGE (malha generalizada); desenho do cartograma com adaptações pela autora, em 2015. Disponíveis em: <http://www.ibge.gov.br/webcart/tabelas.php>

Pode-se dizer, portanto, que não foi necessariamente a demanda por moradia ou a classificação por renda que concentrou parte dos contratos, senão o privilégio cedido ao setor empresarial de centralizá-los em municípios mais ativos economicamente.

São casos diversos, alguns mais emblemáticos que outros, mas que nos induzem ao questionamento: Quem, de fato, está regulando esses empreendimentos em escala regional? Por que algumas cidades conseguiram atingir um número maior de

<sup>32</sup> O IBGE considera como domicílio particular permanente aquele onde, no momento da coleta de dados, as relações de seus ocupantes se davam "por laços de parentesco, de dependência doméstica ou por normas de convivência", sendo "construído para servir, exclusivamente, à habitação e, na data de referência, tinha a finalidade de servir de moradia a uma ou mais pessoas". Conforme Base de informações do Censo Demográfico 2010: Resultados do universo por setor censitário. Rio de Janeiro, 2011.

unidades do que outras, independentemente do déficit? Ou, então, por que cidades com acentuado déficit não foram contempladas pelo programa<sup>33</sup>?

Como já comentamos a respeito da omissão por parte do poder público na regulação desses empreendimentos e também do protagonismo das empresas construtoras na condução do programa, quando observamos que as cidades com o maior déficit habitacional e menores indicadores de renda e IDH que não foram atendidas, fica evidente que o governo estadual também esteve ausente na orientação de implantação do programa em escala regional, mesmo que tenha elaborado e evidenciado esses indicadores no Plano Estadual de Habitação de Interesse Social (PEHIS). Por outro lado, também é compreensível que empresas tenham privilegiado municípios que são economicamente mais ativos, já que são elas que definem os municípios em que vão atuar, o número de unidades que serão construídas, a inserção urbana dos empreendimentos e o padrão urbanístico e arquitetônico dos projetos.

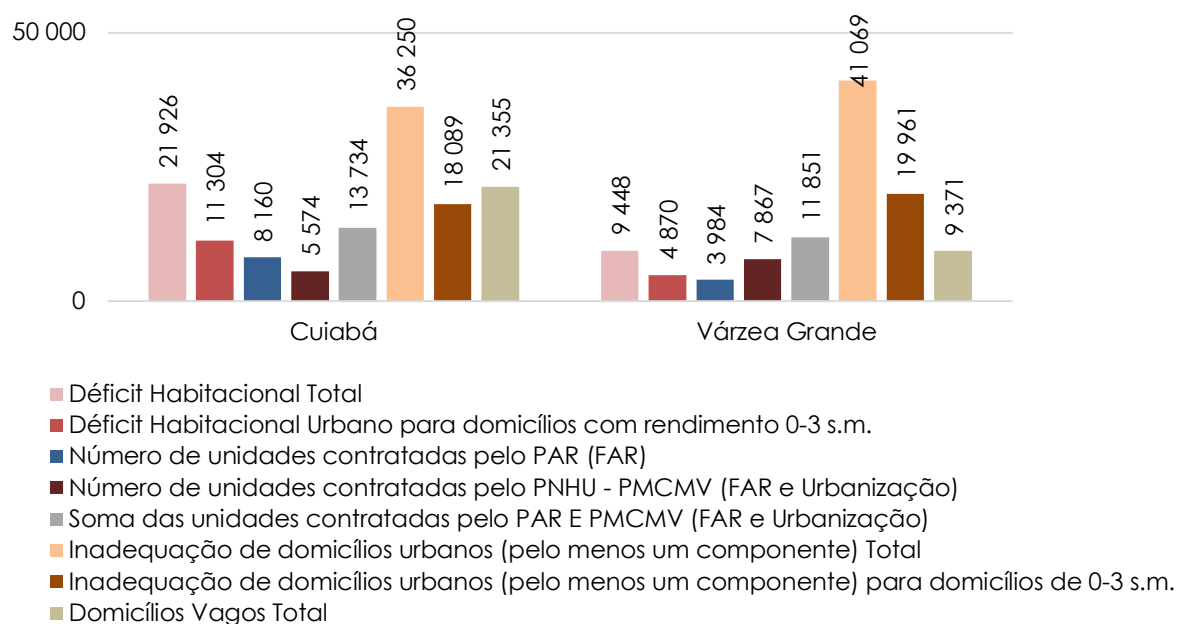
Com relação ao nosso recorte urbano, na **escala urbana macrolocal**, para efeito de análise, além dos indicadores do déficit quantitativo em relação ao número de unidades contratadas pelo PAR e PMCMV, como já apresentamos, foram acrescentados os dados sobre a inadequação dos domicílios urbanos<sup>34</sup>, que se refere ao déficit qualitativo, e ainda o número referente aos imóveis vazios nesses municípios.

Observando os dados a seguir (gráfico 13), especialmente o significativo número a respeito da inadequação dos domicílios e o número de imóveis vazios quase equivalente ao déficit habitacional total, questionamo-nos ainda: qual é realmente o lugar das diretrizes da política urbana definida nos últimos anos nesses municípios<sup>35</sup>?

<sup>33</sup> Aqui especificamente com relação ao PMCMV, uma vez que o PAR trazia como restrição o número de habitantes por município.

<sup>34</sup> Como já mencionamos no capítulo 3, a inadequação dos domicílios urbanos é definida com base em três componentes: carência de infraestrutura urbana, ausência de sanitário exclusivo e adensamento excessivo de domicílios próprios. Para efeito metodológico, o IBGE identifica a inadequação dos domicílios quando estes apresentam pelo menos um componente, para não haver o risco de múltipla contagem (IBGE, 2013).

<sup>35</sup> Reforçando o que já comentamos no capítulo 3, sobre a ineficácia dos instrumentos do Estatuto da Cidade e falta de aplicação dos Planos Diretores municipais, especialmente no que compete ao nosso recorte urbano mesolocal, Cuiabá, que pouquíssimo avançou em políticas urbanas inclusivas que venham a sanar os déficits dos assentamentos precários do município.



**Gráfico 13:** Composição do déficit habitacional e inadequação dos domicílios urbanos em relação às unidades contratadas pelo PAR e PMCMV nos municípios de Cuiabá e Várzea Grande.

Fonte: Elaborado a partir de dados obtidos na Caixa em 2014 e da FJP (2013).

Analisando apenas o que foi produzido, assim como no gráfico anterior, o que justificaria uma cidade como Várzea Grande ter construído significativamente já acima do déficit habitacional, somente pelo PMCMV? Isso sem incluir a produção dos anos anteriores pelo PAR, que somariam mais 3.988 unidades em Várzea Grande e 8.160 unidades em Cuiabá.

Com relação ao número de inadequação dos domicílios, que representaria o déficit qualitativo, indicando possíveis políticas de regularização urbanística e melhorias habitacionais, é surpreendente como o seu montante é mais elevado que o déficit habitacional, seja por reposição, seja por incremento do estoque – evidenciando que a grande questão desses municípios não é, exclusivamente, déficit de moradia, mas sim, e principalmente, déficit de urbanidade. Analisando ainda os dados sobre as inadequações, constatamos que 49% dos domicílios urbanos de Cuiabá, considerados inadequados em pelo menos um componente, se inserem nos domicílios com rendimento de 0 a 3 s.m., da mesma forma que, em Várzea Grande, a inadequação representa 48% na mesma faixa de renda, o que, mais uma vez, apontaria para formulação de políticas voltadas para melhorias urbanísticas e/ou habitacionais, notadamente nos assentamentos precários, oficiais ou não.

Reconhecendo essa realidade, que não é exclusiva do nosso estudo de caso, a Lei que dispõe sobre o PMCMV (Lei nº 11.977/2009) traz um capítulo específico para tratar da regularização urbanística e fundiária, em que a define como:

“o conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado” (BRASIL, 2009, artigo 46).

No entanto, até que ponto essas demandas estão sendo contempladas pelo programa? Na prática, o que percebemos são ações únicas e exclusivamente centradas na produção de novas unidades, totalmente descoladas de diretrizes de uma política urbana mais ampla, no caso municipal, inseridas no Plano Diretor (PD). Como já questionamos no capítulo anterior, pouco se tem avançado nesses municípios em ações para suprimir o déficit qualitativo e as inadequações dos domicílios nos assentamentos precários – alguns deles ainda remanescentes do período da COHAB-MT e de assentamentos que surgiram ainda nos anos 1980 e 1990.

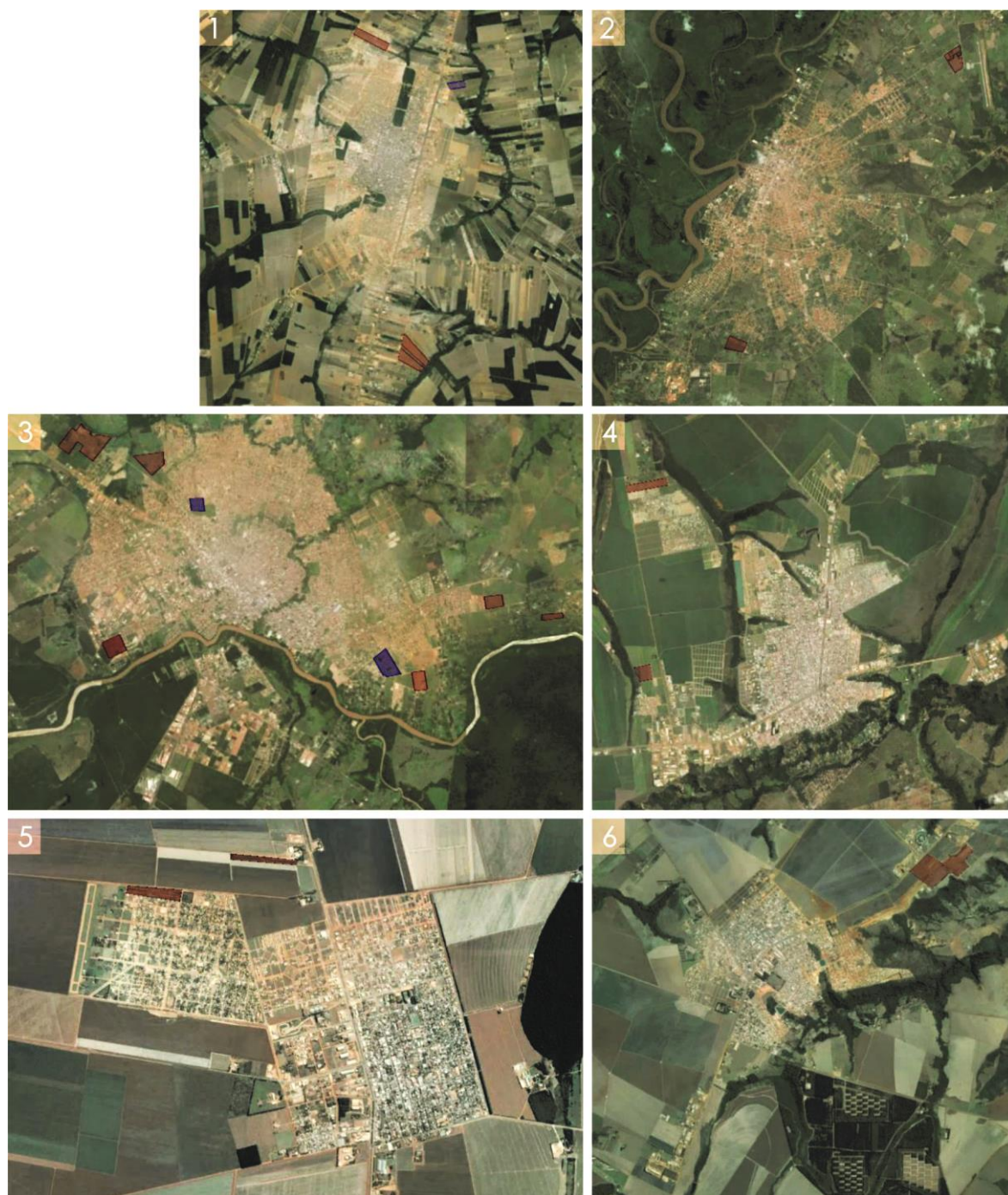
Se evidenciarmos apenas o que representa o saldo do déficit quantitativo, os efeitos territoriais em escala urbana são desastrosos – apesar de a lei estabelecer, em seu artigo 5º<sup>36</sup>, que os empreendimentos devem estar localizados em “malha urbana ou em área de expansão” (diga-se que esse adendo faz toda a diferença) e observar as diretrizes dos PD.

Quando analisamos em escala regional, independentemente do porte do município, identificamos empreendimentos conformando um padrão periférico de implantação a uma distância considerável do centro ou da mancha urbana consolidada, por vezes em áreas rurais, em meio a pastagens e plantação de soja, como é o caso de Primavera do Leste e Campo Verde<sup>37</sup>.

<sup>36</sup> Cf. artigo 5º da Lei nº 11.977, de 2009, incluindo as alterações pela Lei nº 12.424, de 2011.

<sup>37</sup> Sobre Campo Verde e Primavera do Leste, ver a respeito Azevedo e Santos, 2014.





**Figura 58:** Exemplos de inserção urbana dos empreendimentos PAR e PMCMV em escala regional.

**Legenda:** Em azul: conjuntos do PAR. Em vermelho: conjuntos do PMCMV. 1. Conjuntos PAR e PMCMV em Sinop; 2. Conjuntos PAR e PMCMV em Cáceres; 3. Conjuntos PMCMV em Rondonópolis; 4. Conjuntos PMCMV em Primavera do Leste; 5. Conjuntos PMCMV em Campo Novo dos Parecis; 6. Conjuntos PMCMV em Campo Verde.

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados cedidos por Barcelos, 2014, adaptados com o Google Earth, 2015.

Além disso, grande parte dos municípios do Estado não tem PD, tampouco perímetro urbano definindo a malha urbana para regular esses empreendimentos, o que ainda se agrava com o limitado corpo técnico para acompanhar o processo, tanto na fase pré como na fase pós-obra, diante de novas demandas de serviços e equipamentos urbanos. Conforme dados da Secretaria Estadual das Cidades<sup>38</sup>, dos 141 municípios do Estado, apenas 24 elaboraram seus PDs nos últimos anos. Dos 30 municípios que receberam recursos do PMCMV, apenas 13 tinham concluído seu PD<sup>39</sup>; o restante, portanto, continua sem diretrizes urbanas e perímetro definido.

Mesmo quando os municípios apresentam algum dispositivo legal de regulação do solo urbano, constantes são as estratégias para burlar tais instrumentos, por alterações ou da lei que fixa o perímetro urbano, ou das diretrizes expressas no PD, ou das definições da lei que disciplina uso e ocupação de solo urbano (LUOS). Nos municípios em estudo na escala urbana macrolocal, os conjuntos, via de regra, são construídos essencialmente em Zonas de Expansão Urbana, Zonas de Alto Impacto, ou em Zona Industrial.

Em Cuiabá, tanto o PD como a LUOUS definem a Macrozona Urbana, constituída pelas Zona Urbana e Zonas de Expansão Urbana. A Zona Urbana abrange também os vazios urbanos, que deveriam ter a sua ocupação priorizada pelas referidas leis, tendo o PD até mesmo definido instrumentos urbanísticos para impulsionar a sua ocupação<sup>40</sup>. A Zona de Expansão Urbana, por sua vez, criada no âmbito da elaboração da Lei Complementar nº 044, de 1997, que tratava do uso do solo, foi concebida como um mecanismo para incorporar os conjuntos habitacionais construídos pela COHAB-MT fora do perímetro urbano, sendo, na época, entendida como zona de urbanização posterior, justamente pela ausência e/ou carência de infraestrutura. Ela incorporava ainda algumas chácaras que tradicionalmente se integravam à área urbana, sendo, no entendimento dos técnicos, uma espécie de proteção para a área rural<sup>41</sup>. A atual LUOUS de Cuiabá define a Zona de Expansão Urbana (ZEX) como “áreas não parceladas para fins urbanos, no interior da

<sup>38</sup> Coletados em dezembro de 2014.

<sup>39</sup> A saber: Campo Novo dos Parecis, Campo Verde, Cuiabá, Jaciara, Lucas do Rio Verde, Mirassol D'Oeste, Nova Mutum, Primavera do Leste, Rondonópolis, Sinop, Sorriso, Tangará da Serra e Várzea Grande.

<sup>40</sup> No entanto, com pouquíssima aplicabilidade, pela falta de detalhamento dos instrumentos, conforme comentado no capítulo anterior.

<sup>41</sup> Conforme José Antônio Lemos, em palestra sobre a revisão da LUOUS realizada em Cuiabá, em junho de 2015.

Macrozona Urbana e destinada à ampliação da ocupação urbana" (CUIABÁ, 2011, art. 14). Da mesma forma se entende a Zona de Expansão Urbana de Várzea Grande: como área "não parcelada dentro da macrozona urbana, destinada à ampliação da ocupação urbana" (VÁRZEA GRANDE, 2012).

Apesar de o PMCMV recomendar a implantação dos conjuntos dentro da malha urbana, grande parte dos empreendimentos construídos e em análise nesses municípios se localiza em Zonas de Expansão Urbana, mantendo e criando novos vazios urbanos, como é o caso do Residencial Altos do Parque I e II, localizado na porção sul de Cuiabá, inserido não apenas em Zona de Expansão Urbana, mas também em Zona de Alto Impacto, tendo esta sido definida pela LUOUS como "zona destinada às atividades e empreendimentos da subcategoria Alto Impacto Segregável" (CUIABÁ, 2011, art. 58º), não sendo "permitida a implantação das atividades que integram a categoria do uso residencial" (art.º 60).

Em Várzea Grande, da mesma forma, os conjuntos Residencial São Mateus e Residencial São Benedito se localizam na Zona Industrial, nas proximidades das rodovias federal e estadual, já que, conforme a definição dos usos e atividades por zona, a habitação unifamiliar seria "tolerável"<sup>42</sup> dentro desta zona, apesar de seus impactos industriais.

Ainda em relação aos aspectos da inserção dos empreendimentos, a Lei que criou o PMCMV estabelece que devem ser observadas a oferta de transporte coletivo<sup>43</sup>, via instalação ou ampliação do serviço, bem como a instalação de equipamentos e serviços relacionados à educação, saúde<sup>44</sup> e lazer. No entanto, na prática, observamos que muitos conjuntos ainda carecem de tais equipamentos, trazendo enormes prejuízos para as famílias, chegando a interferir em outros programas sociais do governo, como o Programa Bolsa Família<sup>45</sup>, que consiste na complementação da renda familiar, como ocorreu no Residencial Altos do Parque I e II em Cuiabá. Nas

<sup>42</sup> Interpretando de acordo com a prática vigente, pode-se dizer que, sendo para uma determinada classe, pode-se tolerar.

<sup>43</sup> Incluído pela Lei nº 12.424 (BRASIL, 2011).

<sup>44</sup> O artigo 82-D, incluído pela Lei nº 12.722 (BRASIL, 2012), possibilita aos empreendimentos destinar uma porcentagem (8% do total da obra) à edificação de equipamentos comunitários de educação, saúde ou similares, ficando condicionado ao compromisso do governo estadual ou municipal em assumir o equipamento com equipe adequada e sua operacionalização.

<sup>45</sup> Para ter acesso ao programa, as crianças precisam frequentar regularmente as unidades de saúde e estar em dia com o calendário de vacinação; ao mesmo tempo, as crianças e adolescentes de 6 a 15 anos devem estar matriculados e frequentando as escolas, com frequência de, no mínimo, 85%.



atividades em campo, pudemos constatar que algumas famílias que foram transferidas para o Residencial, distante 16 quilômetros do centro da capital, com ausência de escolas e posto de saúde na região, acabaram por perder o subsídio do programa assistencial<sup>46</sup>. Apesar de inaugurado há mais de um ano, as famílias ainda aguardam a construção dos equipamentos de ensino.

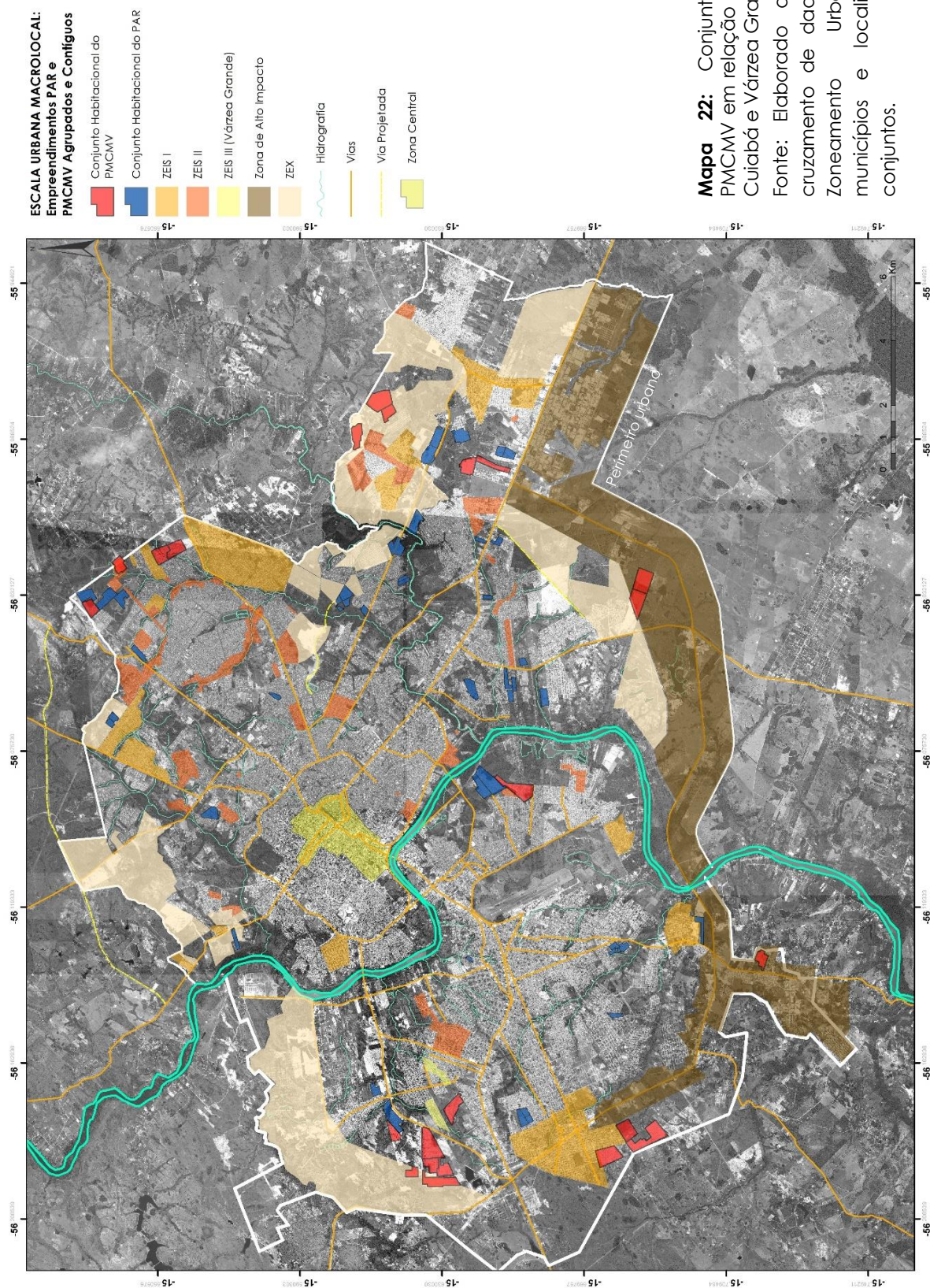
Com o objetivo de reconhecer os "conjuntos de constrangimentos e possibilidades"<sup>47</sup> e avaliar o desempenho do programa na **escala urbana macrolocal** de Cuiabá e Várzea Grande, a investigação mapeou os empreendimentos em base georreferenciada (mapas 22, 23 e 24), de forma a possibilitar a compreensão dos impactos decorrentes de sua inserção, as vantagens ou desvantagens da sua localização, cruzando ainda com as "diferentes 'estruturas de oportunidades'", conferidas pelo acesso ao trabalho, aos equipamentos – saúde, educação, assistência social, lazer – e aos aspectos da mobilidade – transporte coletivo, disponibilidade de linhas, tempo de espera e deslocamento<sup>48</sup>.

---

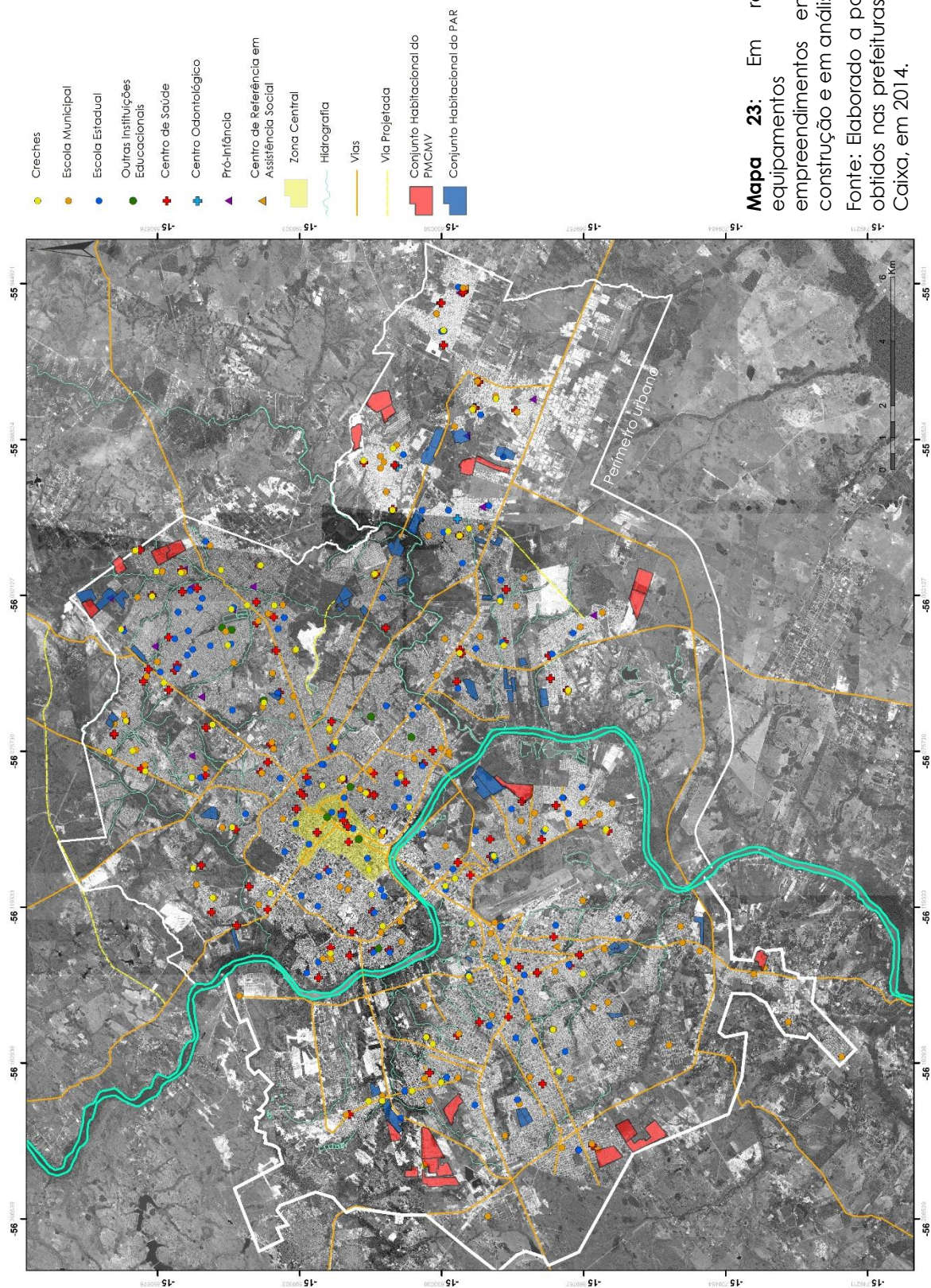
<sup>46</sup> Conforme relatos nas entrevistas informais com o Clube de Mães e com o presidente da Associação dos Moradores do Residencial. Retomaremos adiante, no nosso estudo de caso.

<sup>47</sup> Conforme Torres e Marques, 2005.

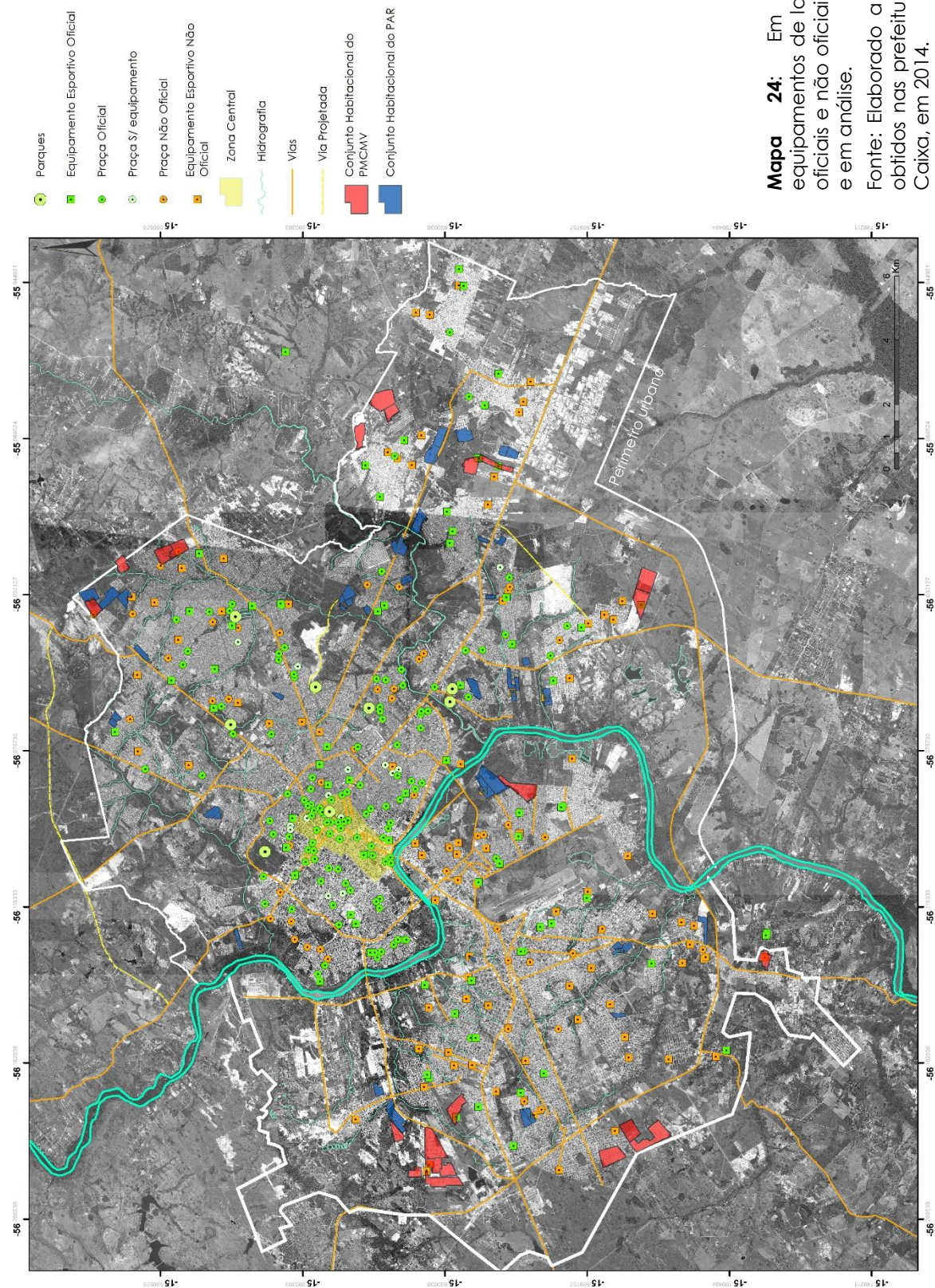
<sup>48</sup> Consideraram-se os empreendimentos em análise nas prefeituras e os já contratados pela Caixa até 30/4/2014, divulgados em site oficial. Apenas 2 empreendimentos foram contratados pelo Banco do Brasil, em Várzea Grande. Cabe ressaltar que todos os dados sobre equipamentos, bem como espaços de lazer e recreação, foram coletados no âmbito da pesquisa, uma vez que esses dados não estão organizados nas prefeituras dos municípios em estudo. O levantamento dos equipamentos fez parte das atividades do Grupo de Pesquisa e Extensão ÉPURA/UFMT, no âmbito do Programa de Extensão ÉPURAinQUADRANTES Editais PROEXT MEC/SEu/MCidades, equipe de Habitação e Regularização Fundiária, coordenada pela autora em 2014.











Semelhantemente a Marques (2005), Villaça (2001) destaca que os elementos urbanos devem ser lidos a partir das suas localizações e correlações com outros elementos. Quando analisamos a *forma urbana*<sup>49</sup> conjunto habitacional, alinhamo-nos ao pensamento do autor, entendendo que não devemos avaliar apenas seus aspectos físicos: “é indispensável considerar as relações de determinado ponto [no caso, o conjunto habitacional] ou conjunto de pontos, com todos os demais pontos do espaço urbano” (VILLAÇA, 2001, p. 24). A forma urbana será determinada pela sua localização e estabelecida pelos seguintes atributos: rede de infraestrutura – que seriam as vias, rede de abastecimento de água e esgoto, pavimentação, rede de energia, dentre outros – e possibilidade ou não de transporte, de deslocamento de produtos, de pessoas e das comunicações.

Para compreender qual estrutura urbana resulta da implantação desses novos conjuntos habitacionais, é fundamental inserir a sua localização e todo o rearranjo das estruturas necessárias, ou seja, a relação do conjunto com os equipamentos do entorno imediato, com os acessos ao trabalho, aos centros de serviços, comércio e lazer. Nesse sentido, o fator localização vai nos permitir compreender a forma urbana a partir de suas ausências e dos decorrentes e necessários deslocamentos do morador para satisfazer as suas necessidades do cotidiano. O mapa apresentado insere os empreendimentos construídos e em fase de construção nos referidos municípios em relação à rede de equipamentos públicos<sup>50</sup>.

Para Villaça (2001, p. 20), o espaço intraurbano “é estruturado fundamentalmente pelas condições de deslocamento do ser humano, seja enquanto portador da mercadoria força de trabalho – como no deslocamento casa/trabalho –, seja enquanto consumidor – reprodução da força de trabalho, deslocamento casa-compras, casa-lazer, escola, etc.”. Do conjunto para os bairros adjacentes, ou para os equipamentos, serviços e para a cidade como um todo, o deslocamento terá aí um papel fundamental na reestruturação do espaço intraurbano, dado justamente pela distância e tempo de deslocamento.

---

<sup>49</sup> Para o autor, “os bairros, as direções de crescimento, a forma da mancha urbana, a verticalização, densidades, etc.”.

<sup>50</sup> Apresentamos nos Anexos fichas detalhadas por conjunto, demonstrando a conformação desses espaços, seja a partir do projeto urbanístico, compreendendo a sua relação (ou não) com os bairros adjacentes, o lugar das áreas destinadas a equipamentos comunitários, áreas verdes, seja ainda com relação aos equipamentos no entorno, bem como com a rede de transporte coletivo.

A implantação desses empreendimentos em áreas periféricas ou de expansão urbana pode, aparentemente, justificar-se em virtude do custo da terra – argumento muito recorrente nas defesas desses projetos, por ter um valor muito inferior às áreas centrais –; no entanto, o custo total desse passivo acaba recaindo para o próprio poder público, uma vez que será ele o responsável por dotar essa "nova frente de expansão". Conjuntos habitacionais periféricos exigem constante ampliação das redes de infraestrutura urbana e implantação de serviços e equipamentos públicos por parte do Estado e, em outra mão, exigem dos moradores maior tempo de deslocamento aos locais de trabalho e uma infinidade de ausências, que se vinculam à vulnerabilidade social e econômica.

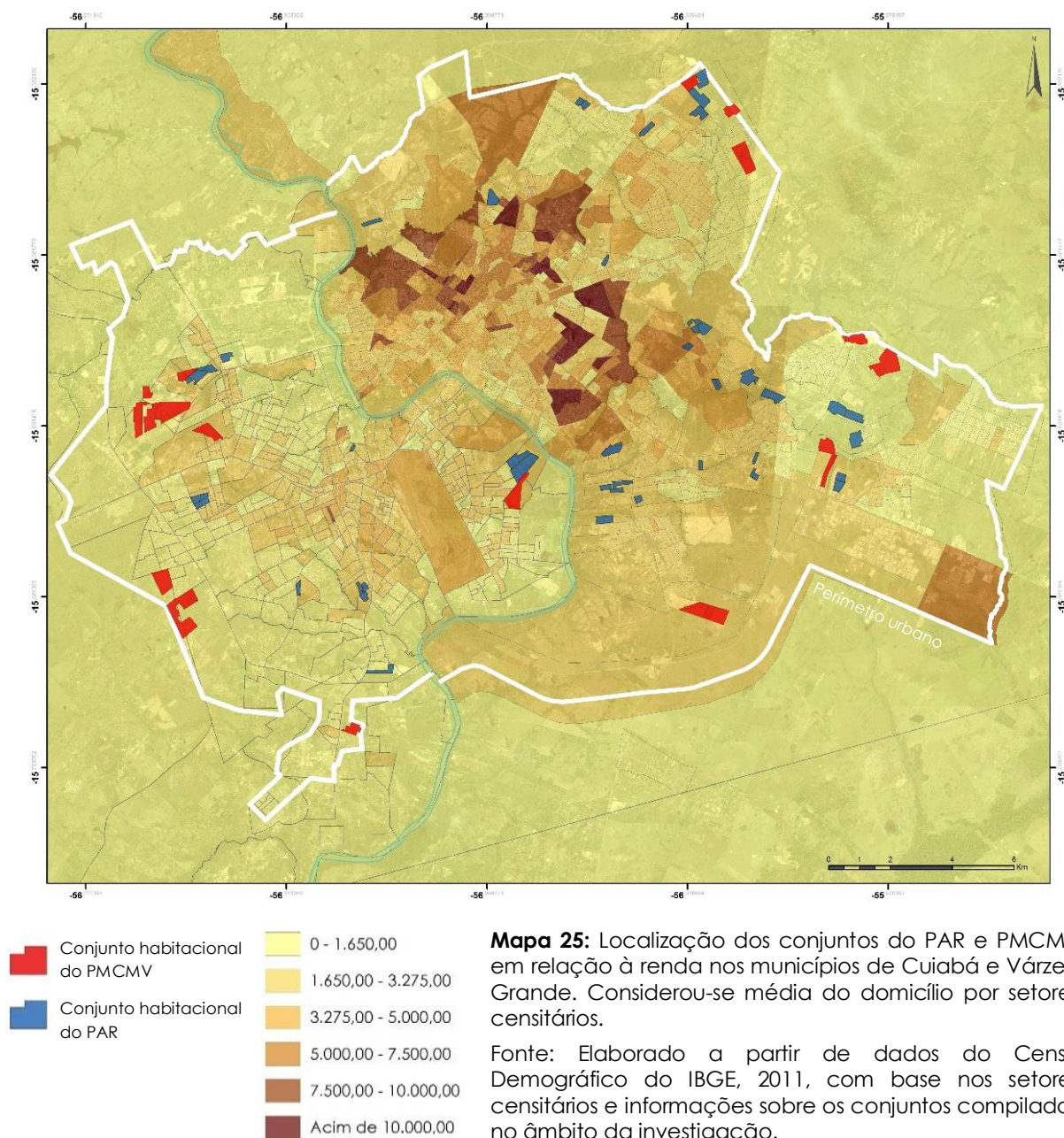
Ao observarmos ainda a alocação desses equipamentos em relação à distribuição social conforme as classes de renda, percebemos que existe uma grande concentração deles em áreas onde moram as classes média e alta e, por outro lado, maior déficit de equipamentos oficiais<sup>51</sup> em regiões onde se concentram as classes de menor rendimentos, local onde foram implantados os empreendimentos habitacionais, sobretudo os correspondentes aos últimos anos de operação do PAR e os do PMCMV, distantes, em média, 10 a 16 quilômetros da área central.

Se, por um lado, em escala regional, o mapa de renda do Estado nos indicou a ausência de empreendimentos em municípios com renda mais baixa, predominando a territorialização do programa em municípios com renda média e alta, com IDHs e PIBs superiores, essa territorialização se inverte quando analisamos a inserção dos empreendimentos em escala urbana macrolocal. Municípios economicamente ativos e com melhores rendas *per capita* recebem investimentos, no entanto, a forma de territorialização desse investimento na estrutura urbana se dá em regiões mais pobres e com mais precariedade urbanística. Em Cuiabá e Várzea Grande, além de os conjuntos serem implantados em zonas periféricas e carentes de serviços e equipamentos, são ainda inseridos predominantemente em regiões com faixa de renda muito baixa, acirrando e potencializando uma distinção socioterritorial materializada na cidade em porções para os ricos e para os pobres, conforme se demonstra no mapa a seguir (mapa 25):

---

<sup>51</sup> Como se demonstrou no Mapa 24, grande parte dos equipamentos não oficiais e precários se encontra na periferia.





No que se refere aos aspectos de homogeneização da periferia – tema muito debatido nos anos 1980 e 1990 no Brasil – a sua construção, hoje, bem como a sua leitura, se dá a partir de um processo muito mais complexo que no período anterior<sup>52</sup>, quando se destinava para ali apenas a classe trabalhadora ou a população que não cabia na cidade dita regular, formal, legal. No presente, disputam esses espaços não só o velho modelo do conjunto habitacional periférico e os assentamentos precários, mas também uma grande tendência de periferização ou "suburbanização" das classes mais altas, através dos condomínios de luxo, também

<sup>52</sup> Assim como demonstra Marques (2005) e Caldeira (2003).

periféricos, se bem que fortificados e altamente protegidos, onde se abriga a classe de mais alta renda. O que vai diferenciar entre uma ou outra periferia é, justamente, o fator localização na cidade e as dificuldades maiores ou menores de acessos. Em um recorte mais aproximado, digamos, na escala do bairro, a periferia se conforma em espaços socialmente homogêneos, especialmente quando estes são bem delimitados, balizando internamente o acesso a uma determinada classe, como um conjunto habitacional, ou o recorte intramuros do condomínio fechado. No entanto, ampliando-se o olhar, percebe-se que essa mesma periferia é socialmente heterogênea, sempre com limites muito claros, segregando áreas ou periferias para os ricos e para os pobres.

Com relação a Cuiabá, a região periférica ao norte vem se configurando pela ocupação de uma camada com renda superior, sobretudo impulsionada pela construção de condomínios de alto luxo nas rodovias (MT-251 e MT-010) que ligam a cidade aos municípios de Chapada dos Guimarães e Acorizal<sup>53</sup>. É ali onde se estabelecem os empreendimentos de grupos econômicos fortes do Estado, como Gincó e Grupo Amaggi. Percebemos ainda que existe uma tendência de territorialização dessa classe por setores (norte ou noroeste) ou no sentido radial a partir do centro, o que se explica pela necessidade de manter-se em contato "com iguais", ou próximos a setores mais equipados da estrutura urbana (VILLAÇA, 2001, p. 153).

Na leitura sobre a distribuição da renda na estrutura urbana, poderíamos aqui retomar o conceito de alguns autores quando falam dos aspectos da segregação, que se dá de forma voluntária ou involuntária (VILLAÇA, 2001; MARCUSE, 2004), ou o que Edmond Préteceille (2004, p. 14) chama de "espaços suburbanos de autossegregação", referindo-se aos locais de moradia das classes médias superiores dos Estados Unidos. Marcuse (2004, p. 24-25), diferentemente, assume o termo "congregar" e "amuralhamento", entendendo-os como a "reunião de um grupo populacional para fins de autoproteção e desenvolvimento de seus próprios interesses", sendo que "congregar" seria sem o recurso à dominação/exclusão, e

---

<sup>53</sup> A elite cuiabana, seguindo a tendência no Brasil, começa, na virada dos anos 2000, a procurar áreas na cidade onde, teoricamente, poderia ter mais segurança, qualidade de vida e, sobretudo, proximidade entre iguais. Atendendo essa demanda, vêm sendo construídos inúmeros condomínios fechados nas periferias urbanas da capital, variando em razão da renda (média alta e alta) e do porte e padrão dos empreendimentos (com projetos padronizados de casas geminadas ou isoladas em lote, ou, para os de mais alto padrão, o lote individual agregado a arquitetura de grife).



"amuralhamento" se daria por "mecanismos de exclusão dos outros", o que conformaria a construção de um "enclave excludente"<sup>54</sup>. Caldeira (2003, p. 211), para definir os condomínios fechados em São Paulo, utiliza-se também do termo enclave, denominando-os de "enclaves fortificados", que seriam "espaços de lazer privatizados, fechados e monitorados para residência, consumo, lazer e trabalho. A sua principal justificação é o medo do crime violento". Ainda conforme a autora, nesses espaços "é difícil manter os princípios de acessibilidade e livre circulação [...] o caráter do espaço público muda, assim como a participação dos cidadãos na vida pública". Em todos os casos, a segregação se conformaria de forma voluntária.

Por outro lado, a segregação involuntária se daria quando a família ou indivíduos "se veem obrigados, pelas mais variadas forças, a morar num setor, ou deixar de morar num setor ou bairro da cidade" (VILLAÇA, 2001, p. 147). De certa forma, diante da falta de alternativa para as famílias de menor renda, que vivem de ônus excessivo do aluguel ou que estão em situações de risco, a forma precária da moradia autoproduzida nas ocupações irregulares ou o conjunto habitacional periférico acabam sendo as únicas alternativas. Isso resulta no acesso homogêneo da população pobre em determinada área da cidade, que se dá justamente conforme a sua capacidade de pagamento, seja pela inclusão em programa de provisão habitacional, seja por acesso informal do solo – em ambos os casos, com localização periférica, em razão do preço da terra (mais baixo) e suas ausências de serviços e infraestrutura.

Entendendo neste alinhamento, a região nordeste e, em especial, a região sul são formas de segregação involuntária quando se colocam como única alternativa de inserção urbana para famílias com recursos escassos. Nessas regiões mora grande parte da população com renda inferior e é para onde se destinam os recentes empreendimentos do PMCMV, faixa 1. É aí também onde há o maior índice de violência, maiores carências de equipamentos comunitários e serviços públicos,

---

<sup>54</sup> Entendido como "uma área de concentração espacial na qual os membros de um determinado grupo populacional, definido por sua posição de superioridade em termos de poder, riqueza ou status em relação a seus vizinhos, aglomeram-se e de modo a proteger essa posição" (MARCUSE, 2004, p. 25).

como demonstraram os mapas de equipamentos e renda, e também onde parte das inadequações urbanísticas e dos domicílios está espacializada<sup>55</sup>.

Fazendo uma relação entre os mapas de equipamentos e os de renda, entendemos como Marques (2005, p. 35), quando relaciona a "separação e desigualdade de acesso" com "processos indissolúveis", isto é, não podem ser pensados a não ser pela sua inter-relação: "não é apenas a separação que especifica acesso desigual, mas também (e ao mesmo tempo) a desigualdade de acesso que especifica e reproduz a separação". A segregação se dá sempre em duas vias, que dialeticamente compõem o lado que quer se segregar e o lado que é segregado, uma vez que a classe mais alta, ao querer, voluntariamente, se distanciar da parte mais pobre da cidade, produz a sua própria segregação, ao mesmo tempo em que produz a segregação urbana nos bairros adjacentes, que, involuntariamente, se veem confrontados por esse padrão de vigilância de estruturação do espaço urbano, materializado nos muros altos, nas câmeras de segurança, nas guaritas que limitam os acessos<sup>56</sup>. Os condomínios contrariam a lei de parcelamento do solo, uma vez que proíbem o ir e vir, as conexões entre bairros, dificultando a interação social urbana com o entorno imediato e, a longo prazo, com a própria cidade.

A periferia, portanto, lida em escala macro, é, de fato, conformada por territórios não homogêneos, mas, a partir de seus recortes territoriais menores, é segregada e internamente homogênea. Ela se diferencia pelos aspectos sociais, físicos e morfológicos, alterando dimensões dos lotes, densidade, padrões de ocupação, devendo incorporar aspectos da urbanidade – com relação à “estrutura de oportunidades” –, bem como os aspectos da estrutura fundiária e jurídica – condição legal do imóvel. Isso tudo definirá o padrão de consumo de cada classe e as formas de acesso a determinado recorte territorial, orientados, evidentemente, pela capacidade de pagamento de cada morador. A seguir buscamos identificar diferentes valores agregados a esses aspectos<sup>57</sup>, dentro do nosso recorte mesolocal.

<sup>55</sup> Conforme demonstramos no capítulo 3, vimos que grande parte dos assentamentos precários identificados se localiza nessa região.

<sup>56</sup> Diga-se, de passagem, que a formação dos loteamentos fechados é legalmente proibida pela Lei de Parcelamento do Solo Urbano nº 6.766, de 1979. O que permite essa aprovação é um conceito definido pela LUOUS do município com a criação de condomínios urbanísticos (com ou sem edificação), incorporando um nome mais simpático, que inicialmente remetia a pequenas glebas, mas que, no fim é, de fato, um loteamento urbano fechado.

<sup>57</sup> Ainda que o valor de mercado “flutue” consideravelmente, consideramos importante fazer essas distinções.

Tomamos como referência a pesquisa de mercado considerando lotes residenciais, em loteamentos consolidados, precários ou não, divididos por tipologias (figura 59).



1. Florais Cuiabá

**Tipologia:** Condomínio fechado

Preço médio/m²: R\$ 400,00



2. Jardim União

**Tipologia:** Loteamento regular, com precariedade urbanística

Preço médio/m²: R\$ 40,00



3. Dr. Fábio II

**Tipologia:** Loteamento irregular, em processo de regularização

Preço médio/m²: R\$ 90,00



4. Santa Rosa (Rua Canadá)

**Tipologia:** Loteamento regular consolidado

Preço médio/m²: R\$ 270,00



5. Dom Bosco

**Tipologia:** Loteamento regular central, com precariedade urbanística

Preço médio/m²: R\$ 150,00



6. Pedra 90

**Tipologia:** Loteamento regular, com precariedade urbanística, periférico

Preço médio/m²: R\$ 90,00



7. Santa Terezinha 8. Jd. Presidente III

**Tipologia:** Loteamento e ocupação irregular, com precariedade urbanística

Preço médio/m²: R\$ 30,00 a R\$ 50,00



9. Altos do Parque

**Tipologia:** Conjunto habitacional, venda irregular da casa

Preço médio/casa: R\$ 40,00



**Figura 59:** Localização dos recortes territoriais em relação a tipologia e valor/m².

Fonte: Elaborado pela autora com base em pesquisa de campo em 2014 e 2015.

Se um dos argumentos para justificar as construções em região periférica é justamente o preço da terra, vale a pena investigar: Qual é a lógica de localização

desses empreendimentos, da alta e baixa classe? Por que dada classe se instala em determinada região da cidade e não em outras? Ou, no caso de Cuiabá, como identificamos no mapa: Por que a classe mais alta e os condomínios de alto luxo vêm, de forma recorrente, desde a década de 1990, se instalando na região norte da cidade e, ao mesmo tempo, por que os conjuntos habitacionais, sobretudo a partir dos anos recentes, vêm sofrendo uma grande tendência de localização na região sul?

Se diluirmos as características demográficas e socioeconômicas a partir da leitura desses recortes territoriais, a periferia não é homogênea, mas sim socialmente segregada, entre região norte e sul, e, sobretudo, estrategicamente produzida, quer seja pelo mercado privado, quando seleciona determinadas zonas para implantações de novos empreendimentos, quer pelo próprio Estado, quando não regula e não propõe mecanismos de regulação do solo urbano para amenizar a segregação, fazendo uso dos instrumentos urbanísticos previstos no aparato jurídico brasileiro.

Com relação a grandes glebas para empreendimentos de maior porte, percebemos em campo que existe uma equivalência do preço do solo sem infraestrutura, tanto na região sul como na região norte: o preço por metro quadrado de uma grande gleba está, em média, em R\$ 30,00, podendo chegar a R\$ 10,00 em áreas adjacentes ao perímetro e completamente desprovidas<sup>58</sup>. No entanto, os condomínios seguem se instalando ao norte, e os conjuntos habitacionais ao sul. Parece haver, portanto, uma consciência velada de segregação por faixas de renda na estrutura urbana, e isso aparece nos discursos do setor imobiliário e na ausência passiva do poder público.

É o mercado privado que define a estruturação do solo urbano e, consequentemente, induz a localização desses empreendimentos em determinadas zonas, tanto os condomínios da alta classe, quanto os conjuntos habitacionais. Ele é o agente promotor de significativas transformações para a cidade como um todo, da escala regional<sup>59</sup> à escala intraurbana, o que demonstra a superposição de

---

<sup>58</sup> Conforme pesquisa de campo em imobiliárias.

<sup>59</sup> Ver, por exemplo, o esforço em manutenção da rodovia de acesso aos condomínios – inclusive com projeto de duplicação – e também ao aeroporto privado do grupo Amaggi, que se localiza na região norte.

outras dimensões não territoriais na condução da estruturação urbana: econômica, política e ideológica.

As novas frentes de ocupação do território urbano pelos pobres, a partir dos empreendimentos do PMCMV, vêm sendo definidas pelas construtoras. Cabe a elas decidir o número de unidades a ser produzidas (independentemente do déficit, como vimos), o local de destino, o padrão urbanístico e arquitetônico, e a aprovação nos órgãos competentes, que, aparentemente, apresentam fragilidades do ponto de vista institucional para regular o território – isso fica evidente nas constantes alterações na estrutura da administração municipal, ao extinguir ou mudar competências entre as secretarias que tratam da habitação e regularização fundiária em ambos os municípios<sup>60</sup>.

Com a implantação dos conjuntos no limite da malha urbana, fica visível ainda como o investimento público impulsiona toda uma dinâmica de valorização dos imóveis próximos. A renda fundiária vem sendo reorganizada à medida que novos serviços e investimentos são incorporados nessas glebas, como a construção de equipamentos, abertura de vias e o fornecimento de transporte público. É o que Bolaffi, analisando o período do BNH, já chamava de "lucro sem risco", ou seja, um processo que se torna atraente também para o proprietário dessas áreas, uma vez que vê o seu imóvel sendo valorizado sem que houvesse de sua parte nenhum investimento.

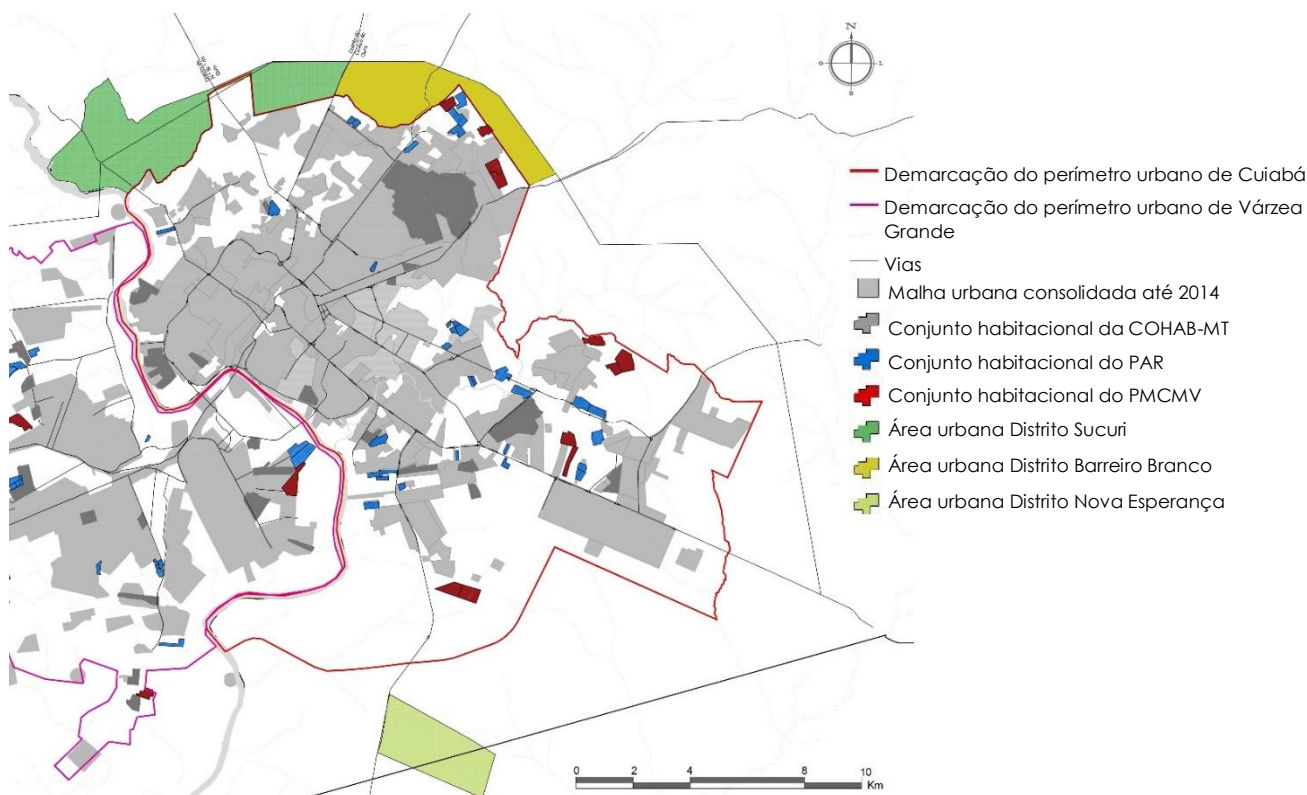
A dinâmica de dominação do território fica evidente quando analisamos a composição dos agentes privados e as estratégias e manobras de gestão municipal para permitir que esses empreendimentos sejam instalados em áreas desprovidas de qualquer infraestrutura e em áreas periféricas da cidade. Recentemente tivemos em Cuiabá dois exemplos de "burla legal" para viabilizar a expansão do perímetro urbano. De acordo com a lei que instituiu o PD, Cuiabá não poderia ampliar o seu perímetro até 2017, no entanto fizeram-se duas "manobras" para a criação de distritos, com área urbana adjacente ao perímetro urbano da cidade. Primeiramente, ao sul, com o Distrito Nova Esperança (Pequizeiro), depois ao norte, com os distritos do Sucuri e Barreiro Branco<sup>61</sup>. Dessa forma, foi possível ampliar tal

---

<sup>60</sup> Como vimos no capítulo anterior, a respeito de Cuiabá.

<sup>61</sup> Nesses casos, os imóveis rurais que estavam fora do perímetro urbano do município, tiveram automaticamente o valor do solo urbano acrescido, em virtude da alteração de uso decorrente da

perímetro e incorporar novas áreas periféricas para implantação de novos empreendimentos (mapa 26).



**Mapa 26:** Perímetro urbano de Cuiabá e recentes alterações nos perímetros urbanos dos distritos.

Fonte: Elaborado a partir de compilação de dados na prefeitura de Cuiabá.

Outra estratégia para burlar a lei do PMCMV foi a aprovação da Lei de Estudo de Impacto de Vizinhança Simplificado<sup>62</sup> para empreendimentos de interesse social acima de 500 unidades, extinguindo aí um maior controle social que poderia ser aferido nas audiências públicas. Essa é a lei que está possibilitando a análise e aprovação de enormes conjuntos na capital, chegando a até 3 mil unidades habitacionais em áreas periféricas, totalmente desprovidas de qualquer tipo de serviços e equipamentos, como foi o exemplo do recém-aprovado Residencial Homero Pereira<sup>63</sup>, com 2.192 unidades em 137 torres, com um raio de dois quilômetros

mudança no aparato jurídico do município. Já comentamos que, em casos da ampliação da mais-valia sem que houvesse participação do proprietário, o município seguramente poderia incidir uma taxa de participação da mais-valia gerada pela alteração do uso do solo, conforme comentado no capítulo 3.

<sup>62</sup> Conforme Lei nº 319, de dezembro de 2013.

<sup>63</sup> O Residencial Homero Pereira, por ser próximo ao distrito industrial, assim como a inserção dos conjuntos em Zona industrial em Várzea Grande, mantém o argumento do século passado, de o pobre ser o operariado, da mão de obra desqualificada - vide Cavalcanti (2000, p. 89).



desconectados da malha urbana consolidada e distante quase 20 quilômetros do centro, à revelia da própria normativa do programa, como já comentamos. Um cenário inédito para Cuiabá que, certamente, trará passivos consideráveis.

Os programas habitacionais recentes vêm contribuindo para todo um rearranjo do espaço urbano e intraurbano nos municípios de Cuiabá e Várzea Grande, a partir da proliferação de conjuntos em regiões distantes do centro, sobretudo com os empreendimentos do PMCMV, carentes de equipamentos e serviços públicos, homogêneos com relação ao uso e com uma perversa agudização da classe de menor renda em áreas periféricas, reforçando um antigo padrão de segregação urbana, como aquele já anunciado nos tempos da COHAB-MT.

Nas atividades de campo e, especificamente, nos estudos de caso, identificamos que uma parte significativa das famílias vem de assentamentos precários, algumas de regiões bem localizadas da cidade, como é o caso do Castelo Branco, de onde parte das famílias foi removida para ser realocada no conjunto Altos do Parque, a 16 quilômetros do centro, a pretexto de obras de melhorias urbanas no antigo local, que passa hoje por um intenso processo de valorização. Estaríamos aqui retomando, ainda que de forma velada e pacífica, as ações haussmassianas ou de desfavelamento do século passado? Quais os passivos sociais para a população?

Ainda no contexto do Castelo Branco, Marques (2005) chama nossa atenção para o fator localização, quando argumenta que, em espaços homogeneamente pobres, a dinâmica da vida cotidiana não é necessariamente também homogênea; deve-se incluir aí o fator inserção urbana justamente por indicar os níveis de acessos a outros serviços e equipamentos para além da esfera doméstica<sup>64</sup>. Em casos como esse, apesar de o assentamento ainda conter precariedades do ponto de vista urbanístico, o fator segregação pode ser amenizado pelo nível de inserção urbana e, consequentemente, pelo acesso às atividades de vida pública<sup>65</sup>. No Castelo Branco, coexistem situações precárias cumulativas do período de sua ocupação, em 1988, com facilidades de serviços, equipamentos e espaços de lazer e recreação nas proximidades, o que difere radicalmente do local para onde as famílias foram transferidas – apesar de haver situações menos precárias do ponto de vista de

<sup>64</sup> Conforme o autor, inserem-se nesse contexto favelas como Paraisópolis, em São Paulo, e Vidigal, Rocinha e Cantagalo, no Rio de Janeiro.

<sup>65</sup> Fato constatado em conversa informal com presidente do bairro e moradores, em 2014.

infraestrutura urbana, já que é obrigatoriedade do empreendedor prover asfalto, rede de esgoto, rede de água, energia; no entanto a vulnerabilidade social resultante da segregação social no espaço urbano é muito maior em razão da ausência de equipamentos, da insegurança e da proximidade com o tráfico<sup>66</sup>.

Restaria perguntar: A localização desses conjuntos vem, propositadamente, a reboque dessa configuração preexistente da cidade equipada e desprovida, isto é, da cidade rica e pobre, ou estariam esses empreendimentos apenas contribuindo para reforçar os aspectos da diferenciação socioespacial? Se sim, por quê? E por que justamente o Estado vem promovendo isso?

Interessa-nos dialogar, portanto, com a leitura de Marcuse (2004, p. 26), especialmente quando fala do papel do Estado na produção (ou não) da segregação urbana. O Estado, através do instrumental técnico do planejamento urbano, sobretudo via zoneamento, teria importante papel definindo regras para amenizar os padrões de desigualdade, uma vez que poderia incidir, por exemplo, na definição das zonas e na variação do preço do solo em razão das localizações, conforme instrumentos urbanísticos apresentados no capítulo anterior.

No caso de Cuiabá, assim como em grande parte das cidades mato-grossenses, o Estado tem baixíssimo poder de controle no processo de estruturação urbana. Sua ausência aparentemente passiva acaba por ser estratégica, quando não fomenta mecanismos para amenizar os processos de segregação, facilitando a conformação da estrutura urbana conforme os interesses de uma certa classe, apenas, seja ampliando o perímetro, seja delimitando zonas permissivas para pobres e ricos. Atualmente a lei nº 231/2011<sup>67</sup> (LUOUS) está em debate para uma possível revisão: apesar de todos os problemas com relação às definições das ZEIS apresentadas no capítulo anterior, não há avanço, pelo contrário, a prefeitura equivocadamente reforça seu intento segregacionista, reduzindo a zona de alto impacto e de expansão urbana para possibilitar a demarcação das “Zeis de vazios” (mapa 27), denominada como ZEIS 2, predominantemente ao sul, adjacentes ao perímetro urbano, apesar de existirem grandes vazios na mancha urbana e na região norte

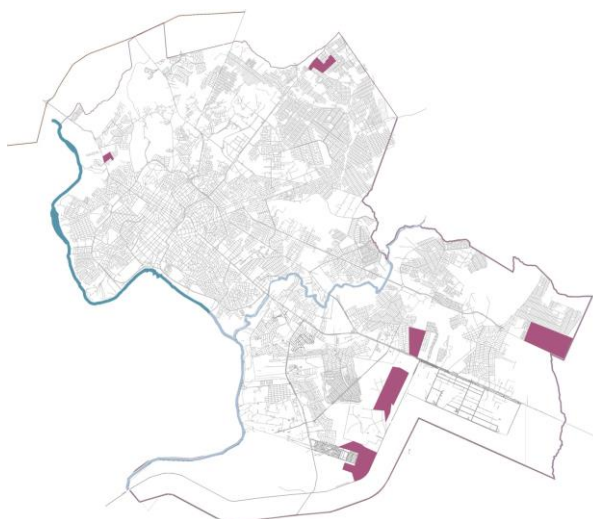
---

<sup>66</sup> No Altos do Parque, conforme verificado em atividades de campo, pela própria ausência do Estado, em menos de um ano se consolidaram, no mínimo, sete pontos de venda de drogas, convivendo de forma muito próxima com crianças, que reconhecem a atividade e, por vezes, até participam dela.

<sup>67</sup> Atualizada em novembro de 2015 pela lei nº 389.



que permanecem intocáveis, de acordo com a proposta da nova legislação<sup>68</sup>. Assim como foi no caso do Residencial Homero Pereira, o poder público mais uma vez reforça o lugar de destino dos pobres, onde não há equipamentos, lazer, transporte – onde não há cidade.



**Mapa 27:** Proposta da demarcação das ZEIS 2 para a nova Lei de Uso e Ocupação do Solo em Cuiabá.

Fonte: Oficina CMDE, maio de 2015.

Azevedo chama a atenção para o desencadeamento perverso da associação da classe pobre com “classe perigosa”, entendendo os espaços dos pobres como uma ameaça à ordem urbana<sup>69</sup>. Conforme o autor, “a tendência de ver o ‘outro’ de classe inferior como um inimigo tende a cristalizar preconceitos ideológicos nas elites, que obscurecem a necessidade da busca de soluções econômicas e políticas de âmbito mais amplo (diminuição dos níveis de pobreza absoluta, ampliação das possibilidades de ascensão social, reforma do Estado, etc.) e terminam por enfatizar respostas individuais imediatistas, incapazes de atacar as raízes do problema” (AZEVEDO, 2007, p. 28). Essas respostas imediatistas, no contexto territorial, materializam-se nos severos sistemas de segurança, nos altos muros e nas fortificações dos condomínios fechados<sup>70</sup>.

<sup>68</sup> As informações foram coletadas do material divulgado nas oficinas de revisão da Lei de Uso e Ocupação do Solo, promovido pelo CMDE, em maio e junho de 2015, período quando esta investigação foi concluída. Posteriormente, em novembro de 2015, a Lei foi aprovada sob o nº 389, manteve a proposta apresentada nas oficinas com relação à demarcação das ZEIS 2, definindo-a, conforme o seu art. 36, como “áreas não urbanizadas destinadas à ampliação da oferta habitacional para a população de baixa renda e para o mercado popular”. A legislação praticamente não avançou na demarcação de instrumentos para regular o solo urbano, apesar da participação ativa da Universidade pautando os conflitos inerentes às ações propostas em curso. Diga-se, ainda, que, no processo de revisão da LUOS, a prefeitura foi bastante permissiva com a demanda do mercado.

<sup>69</sup> Seja esta “pensada em termos de coesão social ameaçada pelas desigualdades e separações sociais fortes demais, ou em termos de violência e insegurança” (PRÉTECEILLE, 2004, p. 14).

<sup>70</sup> Ainda poderíamos inserir aqui o debate recente sobre a revisão da lei da maioria penal.

Estariam aí as pistas para a compreensão dessa vontade de se distanciar do outro nessa cidade cada vez mais desigual e hostil? Por que o Estado, de certa forma, corrobora essa conformação do espaço urbano, seja pela ausência ou conivência com esse zoneamento fortificado, seja pela falta de efetividade na condução dos instrumentos de regulação do solo urbano, que contribuem para a função social da cidade e da propriedade, seja ainda pela complacência com essa nova zona que se consolida com a aprovação desses conjuntos que<sup>71</sup>, pela diretriz do programa, deveriam estar incluídos em área urbana? Seria de interesse do próprio Estado manter essa classe concentrada e de certa forma controlada em determinada zona na cidade?

Fragmentar a cidade pela construção dos conjuntos habitacionais conforme as classes sociais acirra ainda mais a distinção da sociedade. Para os pobres, como tem mostrado este texto, os assentamentos precários ou os conjuntos periféricos. Para as classes média alta e alta, a nova tendência nas cidades brasileiras: os condomínios fechados, cercados por muros altos e dotados de toda a segurança, o que tem se intensificado sobretudo com a trajetória crescente da violência urbana.

A vila “signo do ouro e da miséria” do início do século XIX – Cuiabá –, como apontou Freire (1997), hoje se agudiza em um espaço urbano amargamente segregado, polarizando, entre região norte e sul, os estratos de maior e menor renda, onde se disputam, covardemente, os recursos e investimentos públicos, estrategicamente instalados na porção mais rica da cidade. Talvez onde o autor não avançou em seu trabalho sobre o ciclo da modernização, poderíamos inserir a leitura de Maricato (2010, p. 11), quando denomina o processo de modernização brasileira como uma “modernização incompleta”, que não alcança o padrão mínimo da modernidade, excluindo, entre outros, a moradia, a educação universalizada e o saneamento básico, o que nos ajuda a compreender o processo de modernização na virada do século, que traz a reboque marcas do atraso – quer dizer, o atraso necessário em determinadas zonas, para ascensão de outras. Nessa disputa desigual sobre os investimentos públicos, o fardo da escassez de recursos recai sobre a região onde, não por acaso, mora a população mais pobre.

---

<sup>71</sup> Muitas vezes o poder público contribui pressionando pela aprovação, como se deu no episódio do Homero Pereira, com alta defesa do secretário municipal, e pelas constantes burlas legais para expandir o perímetro, para que tais loteamentos sigam se instalando nessa região e não em outra.

#### **4.4 A norma e a forma: dispositivos reguladores na permanência de um tipo urbano e arquitetônico para os pobres**

Como já comentamos ao longo do trabalho, o modelo da casa higiênica e econômica, especialmente aquela unifamiliar, isolada no lote, reproduzida em larga escala, arrastou-se durante as décadas do século XX e, ao que parece, é prerrogativa disciplinar dos projetos de habitação para as famílias de menor renda, presente no ideário de técnicos que atuam no setor e até mesmo em grande parte das normativas dos programas vigentes, resultando num imenso arcabouço de projetos que o reiteram na prática dos programas recentes.

Dentro do nosso recorte, tanto o PAR quanto o PMCMV trazem uma série de exigências que condicionam esse modelo – que estamos denominando como um tipo urbano e arquitetônico para a população de menor renda –, seja pelo programa de necessidades, seja pela metragem quadrada mínima, seja pelo padrão urbanístico de conformação dos lotes e também de inserção urbana. Desse modo, este item do capítulo apresenta uma compilação dos projetos implementados na escala urbana macrolocal, considerando Cuiabá e Várzea Grande, onde se fez uma amostragem tipológica com o objetivo de reconhecer a conformação do que chamamos de tipo arquitetônico e em que medida as normas dos programas contribuem para condicionar a sua formatação. Ainda aqui, apresentamos um apanhado sobre apropriações, adaptações e rearranjos em curso na escala urbana mesolocal, compreendendo como recorte a capital.

##### **4.4.1 A norma e o tipo urbano: inserção e configuração urbanística**

Com relação ao porte dos empreendimentos, ambos os programas trazem especificações, ou, no mínimo, recomendações, para a conformação do padrão urbanístico. A cartilha do PAR sugere que, sempre que possível, sua implantação não ultrapasse 160 unidades, o que caracterizaria um empreendimento de pequeno porte. A Portaria nº 231, de 2004, que estabelece as diretrizes do PAR, traz, em seu item 4.1, aspectos interessantes do ponto de vista de inserção urbana, ao estabelecer que os conjuntos deverão ser inseridos na malha urbana, devendo ainda contar com “existência prévia de infraestrutura básica que permita as ligações domiciliares de abastecimento de água, esgotamento sanitário e energia elétrica,

bem como vias de acesso e transportes públicos, em padrão equivalente a bairros formais ocupados predominantemente pelo público-alvo do empreendimento do PAR" (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004). No início, as sugestões do PAR com relação ao tamanho dos empreendimentos – que estabelecia o limite de 160 unidades – eram atendidas. Como já comentamos, a combinação entre padrão urbanístico de pequeno porte e boa inserção urbana predominou na fase inicial do programa, fato que vai se alterar na sua fase posterior, sobretudo com o PAR mínimo, e vai se intensificar com o PMCMV, quando os conjuntos passaram a assumir dimensões maiores.

Com relação à especificação do porte dos conjuntos do PMCMV, a cartilha divulgada no momento do seu lançamento, em 2009, estabelecia que o empreendimento deveria ter até, no máximo, 500 unidades por módulo. No entanto – dentro do padrão urbanístico dos empreendimentos, que visa a maior rentabilidade e maximização em número de unidades – não é em qualquer terreno que se consegue implantar 500 unidades. Os empreendimentos que chegam a esse número estão impreterivelmente inseridos na periferia da cidade. Isso se agrava quando somado à prática da aprovação dos empreendimentos em parcelas, apesar de a normativa exigir que os projetos, para ser aprovados, tenham até no máximo 500 unidades. Ou seja, primeiro, a construtora aprova um empreendimento com 500 unidades; posteriormente, outro ao lado, com mais 500, configurando-se em “etapa I e etapa II”, seguindo, no entanto, o mesmo padrão tipológico, todos destinados à equivalente faixa de renda.

Essa estratégia de maximização do número de unidades, ou o que podemos chamar de “burla legal” para ultrapassar o limite de 500 unidades, vai resultar na produção de inúmeros “**empreendimentos contíguos**”, para usar a expressão da rede de pesquisa Cidade e Moradia<sup>1</sup>, que os define como “aqueles que apresentam contratos com a mesma construtora, com nomes de empreendimentos semelhantes e localizados em terrenos adjacentes (lado a lado ou face a face). Embora formalmente divididos em diversas operações, integram, na prática, um mesmo empreendimento de maior porte” (SHIMBO, 2015, p. 33).

---

<sup>1</sup> Rede de pesquisa composta por pesquisadores de diversas instituições do Brasil, com projetos vinculados ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e ao Ministério das Cidades, conforme edital lançado em 2012.

Em alguns casos, para agravar a situação, esses novos empreendimentos são instalados em áreas adjacentes a conjuntos produzidos tanto no âmbito do PAR quanto do PMCMV, conformando o que vamos chamar de **“agrupamentos”** de empreendimentos em determinada área, também para utilizar a denominação da rede, definindo-os como “conjuntos de empreendimentos de mesma construtora ou de construtoras distintas espacialmente próximos”. Para definir esses agrupamentos de empreendimentos, a equipe estabeleceu um raio variando de 250 metros a um quilômetro de cada empreendimento, a depender do porte da cidade, e a interseção dos raios vai conformar os agrupamentos. Consideramos nesta investigação um raio de um quilômetro e meio, tendo em vista a significativa proximidade entre os empreendimentos, bem como a distância máxima entre a unidade habitacional e os equipamentos de maior porte.

Na literatura específica sobre configuração urbana, alguns autores adotam parâmetros para avaliar a qualidade dos aspectos da vizinhança e o acesso a equipamentos e serviços, considerando o que seriam as distâncias máximas admitidas para os pedestres percorrerem a partir da unidade habitacional, levando em conta o tempo de deslocamento e as características físicas do percurso<sup>2</sup>. Prinz elenca alguns pontos de partida para o planejamento dos percursos. Para o autor, a distância a ser percorrida pelo pedestre deve ser influenciada pelos seguintes fatores: “a) relações entre os diversos destinos do indivíduo; b) as distâncias ou tempo prováveis que, por sua vez, dependem: - da pessoa (idade, força física, tempo de que dispõe), - da frequência dos trajetos, - dos obstáculos (perigo, desvios, subidas, etc.)” (1980, p. 61).

Pedro (2002a) apresenta as exigências da qualidade arquitetônica considerando também os aspectos das “vizinhanças próximas”, os quais classifica em: agradabilidade, segurança, adequação espaço-funcional, articulação espacial, personalização e economia. Ao abordar a articulação espacial, o autor define que a acessibilidade dos pedestres deve ser privilegiada, de modo a permitir uma ligação fácil dos espaços que constituem as vizinhanças com a envolvente (2002a, p. 35). O autor se apoia em Prinz (1980), Statens Planverk (1972) e MOPU (1978) para

---

<sup>2</sup> O percurso pode apresentar desníveis e ser ou não protegido. Esses fatores influenciam no tempo de deslocamento dos pedestres (PEDRO, 2002a).

definir as distâncias entre a unidade habitacional e os equipamentos<sup>3</sup> segundo distâncias reais percorridas pelos pedestres, classificando-as como o que seria um parâmetro mínimo, recomendável e ótimo (2002a, p. 36).

Da mesma forma, Guimarães (2004) fornece alguns subsídios para o dimensionamento de equipamentos necessários para a habitação em função daquilo que o autor chama de comunidades residenciais. O quadro abaixo apresenta a síntese de alguns autores e os parâmetros adotados pela investigação para análise de déficit de equipamentos. Obviamente outros aspectos devem ser observados, como a capacidade de suporte físico dos equipamentos, considerando o espaço físico disponível para atendimento à população de seu entorno.

**Quadro 9:** Indicadores de distâncias (m) máximas admitidas para planejamento de percursos de pedestres entre a unidade habitacional e serviços e equipamentos

	Prinz (1980)	Pedro <sup>4</sup> (2002a)	Guimarães (2004)	Gouvêa (2008)	Adotadas pela investigação <sup>5</sup>
Jardins e praças de vizinhança	200 - 400	450 <sup>6</sup>	800	600	600
Parques de bairro	750	-	-	-	-
Parques da cidade	1000 - 1500	1250	3200	2400	-
Creches	600	300	-	300	300
Escolas ensino fundamental – anos iniciais	600	450	800	600	800
Escolas de ensino médio	600	1250	1600 <sup>7</sup>	1500	1500
Serviços sociais de saúde	-	800	-	-	1000
Pontos de ônibus	600	450	800	600	600
Postos de trabalho	1000-1500	1500	-	-	-

Fonte: Prinz (1980); Pedro (2002a); Guimarães (2004) e Gouvêa (2008).

Ao fazer uma leitura dos projetos implementados na **escala urbana macrolocal**, entre empreendimentos contíguos ou agrupamento, percebemos a consolidação de um parcelamento homogêneo de grandes glebas, preferencialmente em áreas periféricas, o que se intensificou com a produção do PMCMV, concentrando uma população com faixa de renda inferior, especialmente na região sul e nordeste de

<sup>3</sup> O autor considerou as distâncias reais percorridas pelos pedestres entre a unidade e o equipamento, classificando como distância mínima, recomendável e ótima.

<sup>4</sup> Considerando as distâncias recomendáveis, conforme o autor.

<sup>5</sup> Para os equipamentos de ensino, consideraram-se escolas municipais e estaduais.

<sup>6</sup> Considerando jardim público em espaços verdes e equipamentos desportivos.

<sup>7</sup> Considerando 1.600m para escolas de ensino médio com área profissionalizante.

Cuiabá e região oeste e sul de Várzea Grande. As imagens (figura 60) demonstram exemplos de empreendimentos contíguos onde foram também inseridos os raios de um quilômetro e meio para demarcar e identificar o que chamamos de agrupamentos<sup>8</sup>. Da mesma forma, é possível identificar os possíveis déficits de equipamentos de ensino (creche, escolas municipais e estaduais) e de serviços sociais (Centro de Referência Social – CRAS, e Postos de Saúde) conforme os raios estabelecidos no quadro anterior<sup>9</sup>.

Destacamos, ao norte de Cuiabá, o Residencial Jamil Boutros Nadaf, edificado pela construtora Lotufo, com 322 unidades, no âmbito do PMCMV, contíguo a três outros empreendimentos construídos ainda na esfera de ação do PAR: Residencial Wantuil de Freitas, com 428 unidades, Residencial Ilza Pagot, com 482 unidades e Residencial Bunitis, com 486 unidades. O primeiro deles foi feito pela construtora Lúmen; o segundo e terceiro, pela Lotufo. Esses empreendimentos ainda estão agrupados ao Residencial Jonas Pinheiro, em fase de construção pelo PMCMV Urbanização, com 457 unidades, e, mais ao sul, ao Residencial Nova Canaã I e II, construído pela Lúmen, totalizando 998 unidades. No total, entre empreendimentos contíguos e agrupados, construíram-se nessa região 3.173 unidades habitacionais, tanto pelo PAR quanto pelo PMCMV, que se somam aos assentamentos precários que existem no entorno, como demonstramos no capítulo anterior, conformando uma zona predominantemente de faixa de renda inferior, onde coexistem altos índices de inadequações urbanísticas, precariedade habitacional e carência de equipamentos urbanos e comunitários.

Da mesma forma, na região sul, onde se concentra a maior parte da população de menor renda, os assentamentos precários e também os empreendimentos habitacionais em Cuiabá, destacamos os Residenciais Nilce Paes Barreto e Alice Novack, que se configuram como empreendimentos contíguos. Ambos do PMCMV, construídos pela Concremax, com, respectivamente, 423 e 500 unidades. No entorno dos residenciais, considerando o diâmetro de dois quilômetros, agrupam-se os conjuntos Paschoal Moreira Cabral e Marechal Rondon, construídos no âmbito do PAR pela mesma construtora, com 170 e 305 unidades, respectivamente. Mais ao

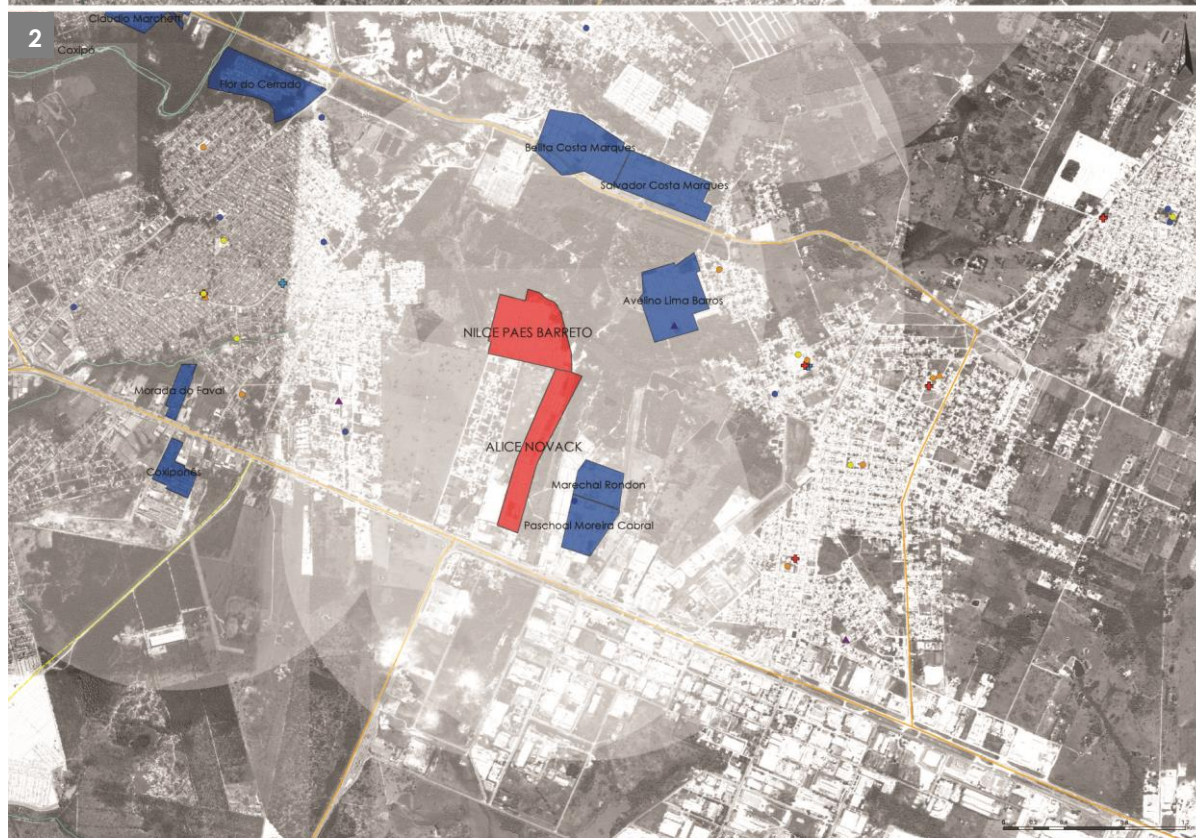
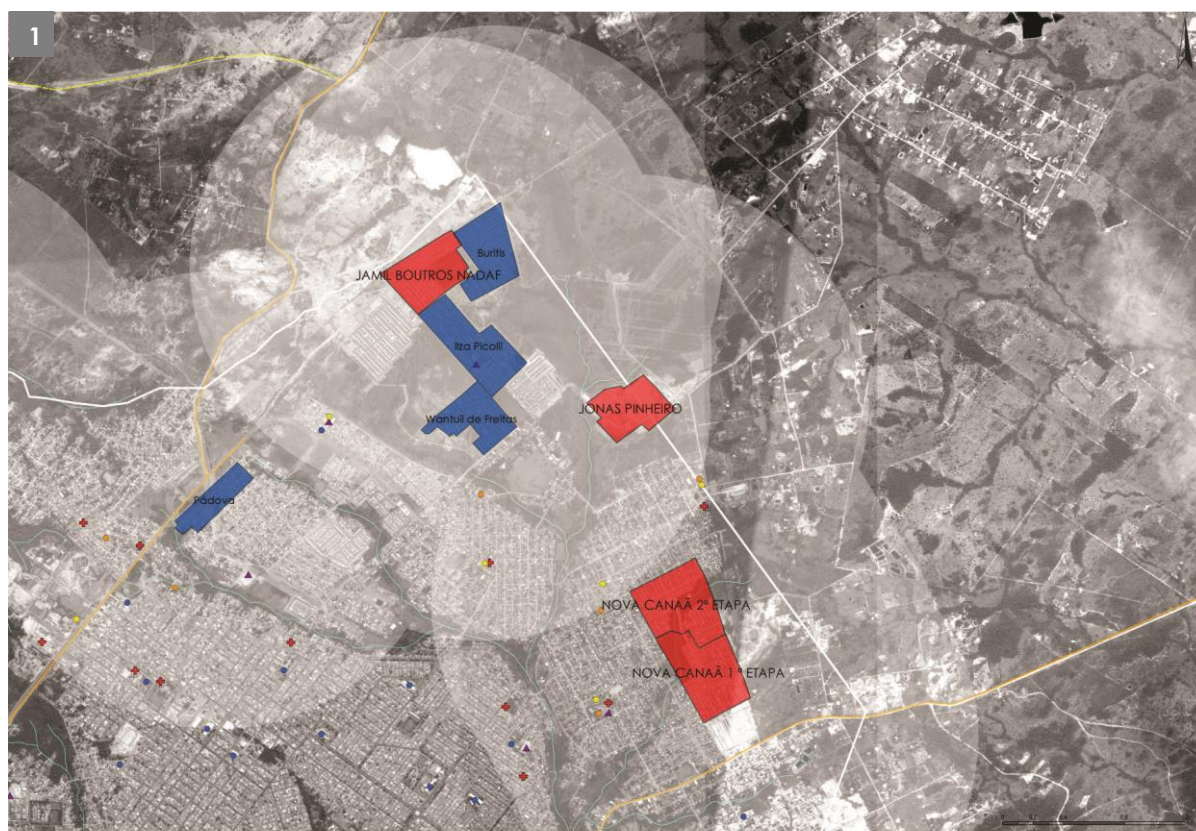
<sup>8</sup> Nos Anexos há um mapa com os empreendimentos contíguos e agrupados em escala urbana macrolocal.

<sup>9</sup> Desconsideramos os raios equivalentes a parques infantis e equipamentos de lazer, tendo em vista a já destacada precariedade desses equipamentos nos empreendimentos e entorno próximo.

norte dos já citados, localizam-se o Residencial Avelino Lima Barros, construído pela empresa Gemini, com 500 unidades, e ainda os empreendimentos contíguos Salvador Costa Marques e Belita Costa Marques, com 456 e 488 unidades, ambos construídos também pela Concremax, no âmbito do PAR.

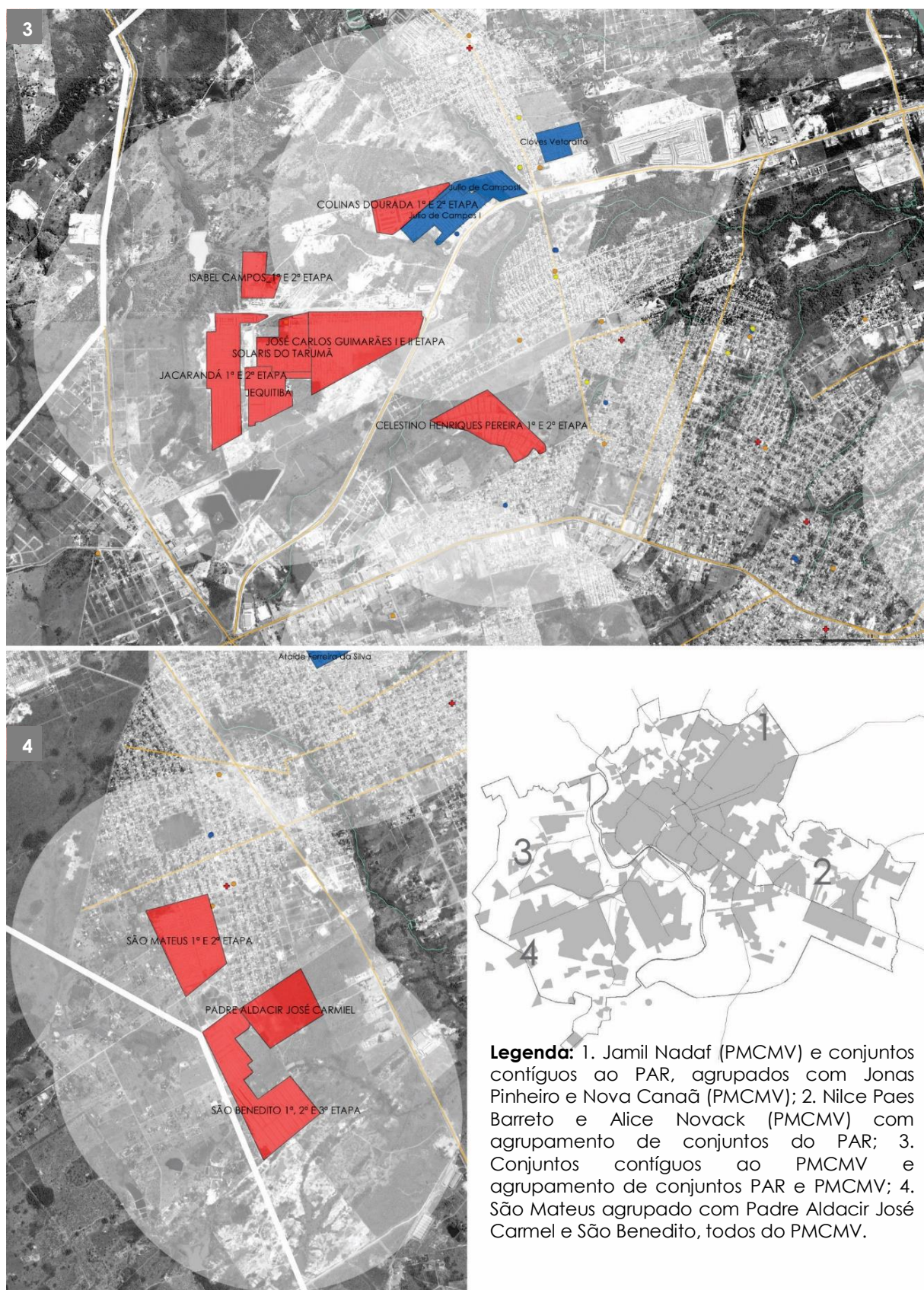
Com relação ao município de Várzea Grande, destacamos o que podemos chamar de complexo de conjuntos habitacionais, entre contíguos e agrupados. Ao norte, o mais recente no âmbito do PMCMV, o Colinas Douradas etapas I e II, construído pela empresa Aurora, com 1.000 unidades, contíguo ao Residencial Júlio Campos I e II, construído também pela Aurora, com 500 e 180 unidades, respectivamente. Mais ao norte, há o Residencial Cloves Vettoratto, com 264 unidades, construído pela Gemini, no âmbito do PAR. Ao sul, localizam-se os empreendimentos contíguos José Carlos Guimaraes I e II, totalizando 980 unidades, o Residencial Solaris do Tarumã, com 500 unidades, o Residencial Jacarandá I e II, com 911 unidades, e o Residencial Jequitibá, com 404 unidades, todos construídos também pela Aurora, no âmbito do PMCMV, o último deles operado pelo Banco do Brasil. Acima se encontra o conjunto Isabel Campos I e II, com 576 unidades construídas pela empresa João de Barro. Ainda a leste, agrupa-se a esse complexo o Residencial Celestino H. Pereira I e II, com implantação particular e graves equívocos urbanísticos, construído pela Lúmen, totalizando 586 unidades. Mais ao sul, os conjuntos contíguos do PMCMV (Caixa e Banco do Brasil), construídos em etapas, São Mateus e São Benetido, e ainda agrupados com Padre Aldacir José Carmel, também do PMCMV e, ao norte, o conjunto Ataíde Ferreira Lima, construído no âmbito do PAR.





- |                                    |  |                                  |                                |
|------------------------------------|--|----------------------------------|--------------------------------|
| ● Creches                          | ✚ Centro de Saúde                            | ● Raio = 1,5 Km                  | — Vias                         |
| ● Escola Municipal                 | ✚ Centro Odontológico                        | — Hidrografia                    | — Via Projetada                |
| ● Escola Estadual                  | ▲ Pró-Infância                               |                                  |                                |
| ● Outras Instituições Educacionais | ▲ Centro de Referência em Assistência Social |                                  |                                |
|                                    |  | ■ Conjunto Habitacional do PMCMV | ■ Conjunto Habitacional do PAR |

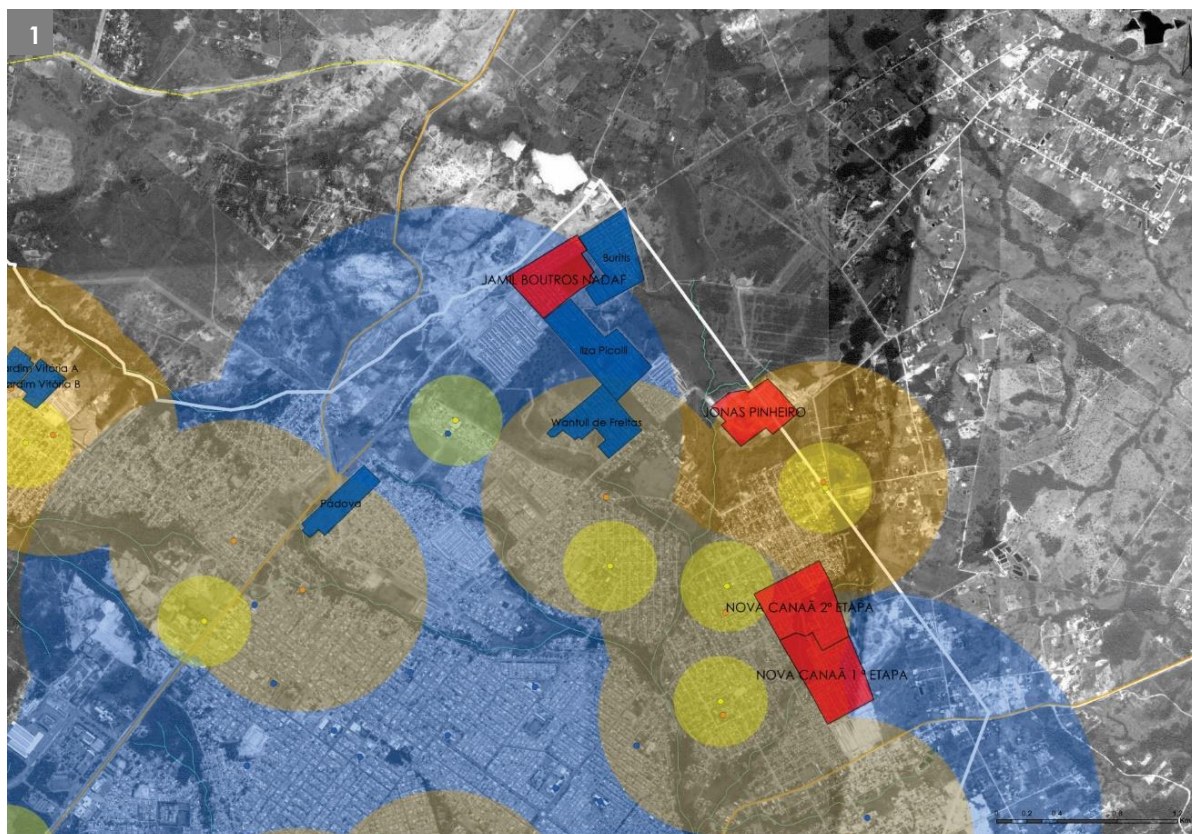




**Figura 60:** Exemplos de empreendimentos agrupados e contíguos em Cuiabá e Várzea Grande, com raio de um quilômetro e meio.

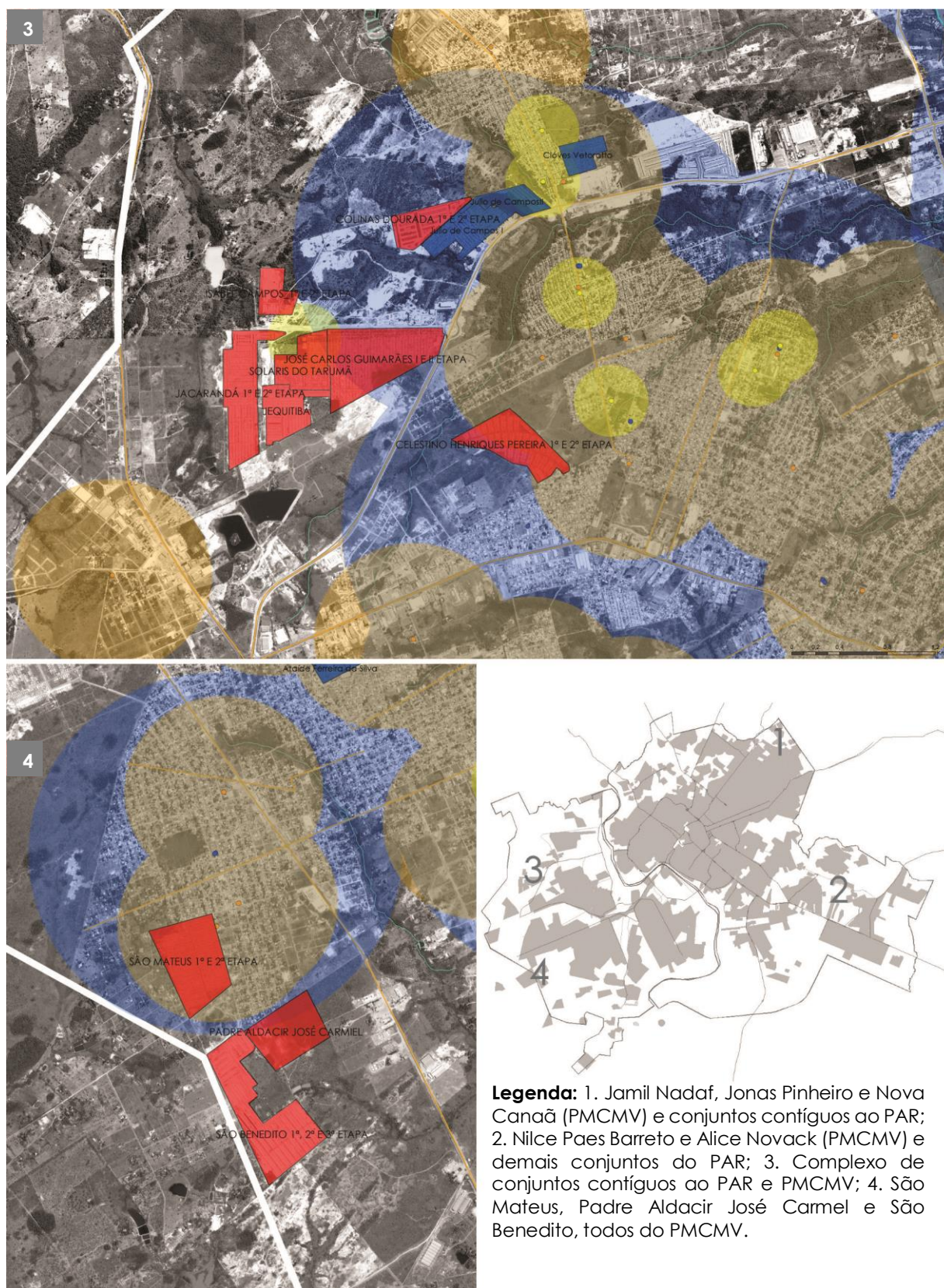
Fonte: Elaborado pela autora em 2015, segundo dados obtidos na Caixa, construtoras e Prefeituras





- |                                    |  |  |
|------------------------------------|--|--|
| ● Creches                          | ✚ Centro de Saúde                            | — Vias   |
| ● Escola Municipal                 | ✚ Centro Odontológico                        | — Via Projetada  |
| ● Escola Estadual                  | ▲ Pró-Infância                               |  |
| ● Outras Instituições Educacionais | ▲ Centro de Referência em Assistência Social |  |
|                                    |  | Conjunto Habitacional do PMCMV<br>Conjunto Habitacional do PAR |

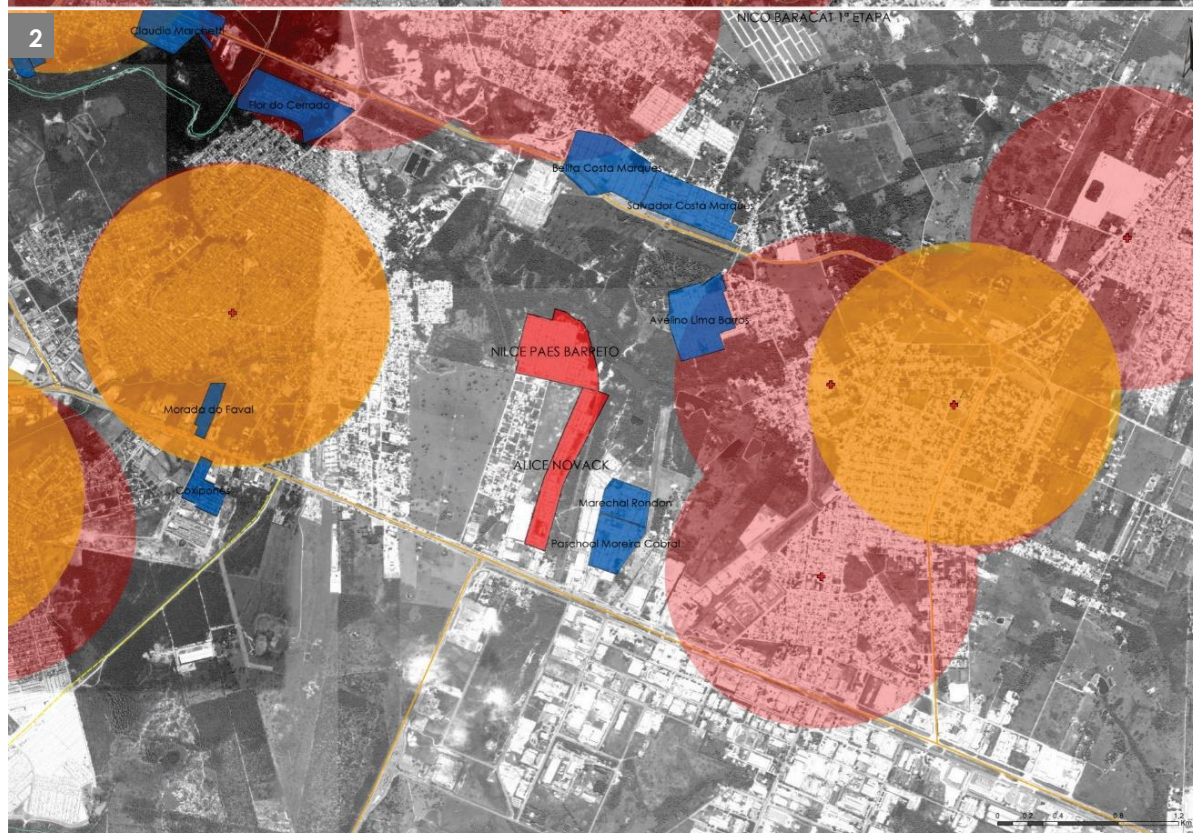
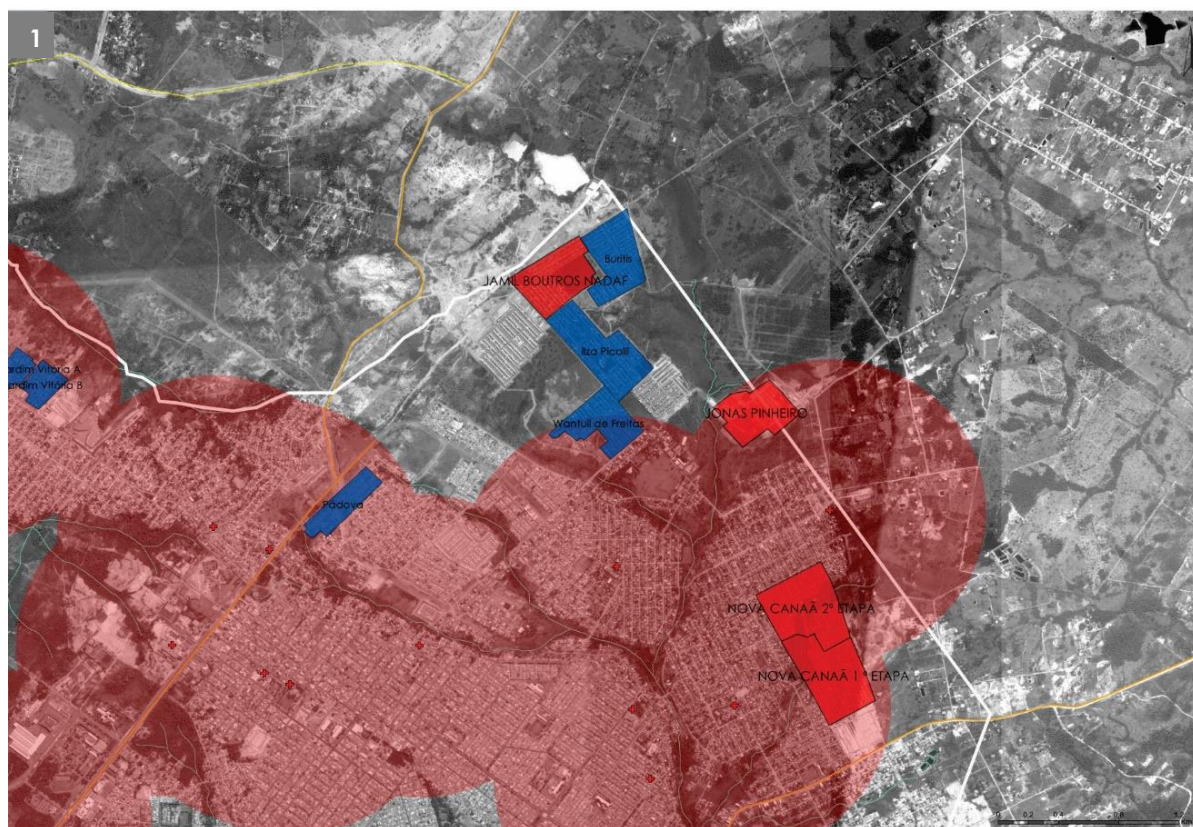




**Figura 61:** Exemplos, em Cuiabá e Várzea Grande, de empreendimentos agrupados e contíguos em relação aos equipamentos de ensino, considerando raio de 300 m para creche, 800 m para escolas municipais e 1.500 m para escolas estaduais.

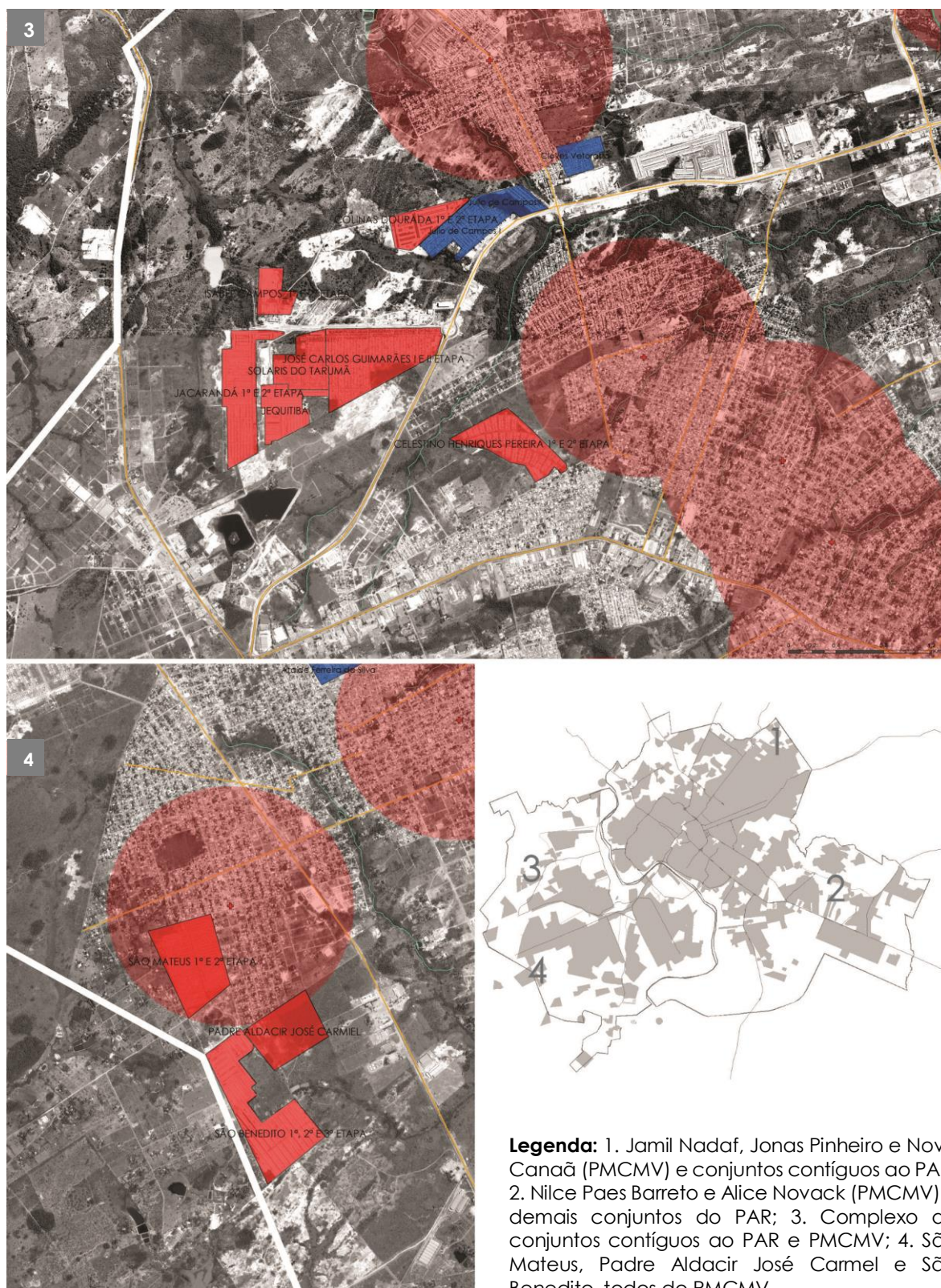
Fonte: Elaborado pela autora em 2015, a partir de dados obtidos na Caixa, construtoras, prefeituras e visitas *in loco*.





- |                                    |  |                                  |
|------------------------------------|--|----------------------------------|
| ● Creches                          | ✚ Centro de Saúde                            | — Vias                           |
| ● Escola Municipal                 | ✚ Centro Odontológico                        | — Via Projetada                  |
| ● Escola Estadual                  | ▲ Pró-Infância                               |                                  |
| ● Outras Instituições Educacionais | ▲ Centro de Referência em Assistência Social |                                  |
|                                    |  | — Hidrografia                    |
|                                    |  | ■ Conjunto Habitacional do PMCMV |
|                                    |  | ■ Conjunto Habitacional do PAR   |





**Figura 62:** Exemplos, em Cuiabá e Várzea Grande, de empreendimentos agrupados e contíguos em relação aos equipamentos de assistência social CRAS e Posto de Saúde do entorno, considerando raio de 1.000 m.

Fonte: Elaborado pela autora em 2015, a partir de dados obtidos na Caixa, construtoras, prefeituras e visitas *in loco*.

Com relação às condicionantes técnicas, a Lei 11.977 (BRASIL, 2009, Art. 5º-A) estabelece que, na implantação dos empreendimentos, devem-se observar os aspectos da adequação ambiental dos projetos, a infraestrutura básica, incluindo vias de acesso, iluminação pública, solução de esgotamento sanitário, drenagem de águas pluviais e ligações domiciliares de abastecimento de água e energia elétrica<sup>10</sup> e, ainda, a existência ou o compromisso do poder público para instalação ou ampliação dos equipamentos, serviços e rede de transporte público, como já comentamos.

No entanto, o modelo de parcelamento via “terra arrasada”, que visa à maximização da reprodução ao extremo das unidades habitacionais, resulta, em campo, em desmatamento excessivo e consequente falta de cuidado com o meio físico e natural. Os projetos de parcelamento são muito pobres, com baixa qualidade urbanística, com quarteirões muito extensos, prejudicando o deslocamento dos moradores; os empreendimentos ainda não dialogam com a malha urbana do entorno, tampouco com os conjuntos adjacentes, quando existentes.

Com relação à adequação ambiental, as áreas de uso comum não são privilegiadas nos projetos de parcelamento e se conformam em “áreas de sobras” do terreno ou em áreas com declive muito acentuado, que dificulta a implantação de equipamentos, fomentando, posteriormente, a ocupação irregular, uma vez que a prefeitura não o destina para o seu fim. Com relação aos espaços de lazer e recreação, quando existentes, são hostis, áridos, sem adequação paisagística e, justamente por isso, se encontram hoje em grande parte deteriorados.

As imagens a seguir demonstram a falta de conexão dos parcelamentos com o entorno e localidades adjacentes, ainda que a Lei de parcelamento do solo urbano estabeleça que “as vias de loteamento deverão articular-se com as vias adjacentes oficiais, existentes ou projetadas, e harmonizar-se com a topografia local” (BRASIL, 1979, 4º). A primeira imagem é de um empreendimento contíguo, José Carlos Guimarães I e II, com 900 unidades; ao fundo, conforma o que chamamos de agrupamento com o Júlio Campos I e II, com mais 680 unidades, ambos construídos ainda no âmbito do PAR, em Várzea Grande. Na mesma linha, o Residencial Avelino Lima Barros e Salvador Costa Marques, ambos construídos no âmbito do PAR, com,

---

<sup>10</sup> Incluído pela Medida Provisória nº 514, de 2010, posteriormente conferida na Lei nº 12.424, de 2011.



respectivamente, 500 e 456 unidades. E ainda Aurília Curvo e Noise Curvo Arruda, com, respectivamente, 236 e 470 unidades, também construídos no âmbito do PAR (figura 63).



**Figura 63:** Conjuntos José Carlos Guimarães; Residencial Avelino Lima Barros e Salvador Costa Marques; Aurília Curvo e Noise Curvo Arruda.

Fonte: NavegadorMT e site das construtoras, acesso em 2011 e 2012.



**Figura 64:** Conjuntos Nova Canaã I e II, com 998 unidades, 2009.

Fonte: Acervo da autora, 2010.

Sobre a falta de cuidado com espaços destinados a equipamentos comunitários e áreas livres, as imagens demonstram o completo abandono: apesar de os empreendimentos Celestino Pereira, construído em Várzea Grande, e Nova Canaã



(figura 64), construído em Cuiabá, terem sido entregues em 2011, ambos ainda carecem de equipamentos comunitários de ensino e/ou lazer, o que deixa as áreas de uso comum suscetíveis a ocupações irregulares, como de fato está acontecendo. Semelhantemente, o espaço destinado à construção de um equipamento de ensino no empreendimento Alice Novack, cuja previsão de entrega de obra era para dezembro de 2012, encontra-se em completo abandono. As imagens ainda demonstram, na escala do bairro, a falta de adequação com o meio físico e ambiental, bem como com as localidades adjacentes.



**Figura 65:** Falta de cuidado com áreas de equipamentos comunitários e áreas destinadas ao uso comum. Deficiências de projeto urbanístico com precariedade de acesso, ausência de ligação com o entorno e baixa qualidade da infraestrutura.

**Legenda:** 1. Área de lazer – Nilce Paes Barreto, Cuiabá; 2. Baixa qualidade do projeto urbanístico representado pelo excessivo muro de arrimo dividindo o bairro – Celestino Pereira, Várzea Grande; 3. Áreas comuns em zonas desprivilegiadas da gleba – Nova Canaã, Cuiabá; 4 e 5. Ocupação irregular de área pública, sendo a primeira mais consolidada em área verde e a segunda, de ocupação mais recente, em área destinada a equipamento comunitário – Nova Canaã, Cuiabá; 6. Acesso precário ao empreendimento – Nilce Paes Barreto, Cuiabá; 7. Falta de relação com as ruas do entorno – Nova Canaã, Cuiabá; 8. Obra de pavimentação recente já com problemas – Nilce Paes Barreto, Cuiabá.

Fonte: Acervo da autora, 2010-2015; fotos 3 e 8, cedidas por Ana Clara Gatto, 2014.

#### 4.4.2 A forma tal qual a norma: amostragem tipológica PAR e PMCMV em Cuiabá e Várzea Grande

No que diz respeito às condicionantes técnicas das **unidades habitacionais**, as cartilhas de especificações estabelecem a metragem mínima para “casas térreas” e “apartamentos”.

No PAR, a cartilha de recomendações do programa especifica que a *tipologia mínima* deve ter uma área de, pelo menos, 37 m<sup>2</sup>, com sala, cozinha, banheiro e 2 quartos, com os seguintes padrões: “piso cerâmico ou ardósia; azulejo nas paredes molhadas de box, pia, lavatório e tanque; vãos de porta com folha em todos os cômodos; revestimento e pintura, internos e externos, compatíveis com o padrão da unidade; nas unidades horizontais: telha cerâmica, laje de teto nos banheiros e forro nos demais cômodos; calçada em todo o perímetro da edificação” (CAIXA, 2008).

Para o PMCMV, quando da divulgação do programa, disponibilizou-se uma cartilha de recomendações<sup>11</sup> com uma série de parâmetros e especificações técnicas que, em tese, deveriam orientar as construtoras que atuariam no programa, de forma a condicionar o projeto desses empreendimentos, seja com relação ao programa de necessidades e metragem quadrada mínima, seja com relação à sua implantação urbana. De acordo com a cartilha, onde trata da “habitação para famílias com renda de até 3 salários mínimos”, o subitem “Especificação do empreendimento” aborda as “características, especificações e custos predefinidos” para o que ela define como tipologia 1 - “a casa térrea” - e tipologia 2 - “apartamento”.

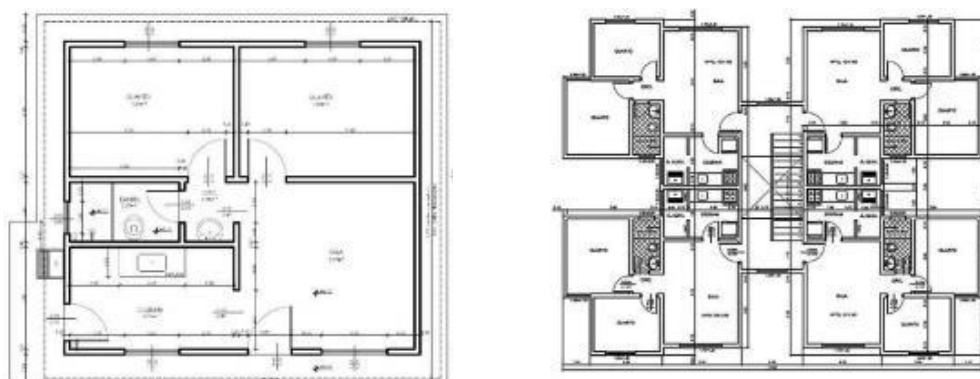
Com relação ao padrão tipológico das unidades habitacionais, a cartilha estabelecia, para a faixa de menor renda, uma metragem quadrada mínima de 35 m<sup>2</sup> para a tipologia “casas térreas”, devendo conter sala, cozinha, banheiro, 2 quartos, área externa com tanque. Para a modalidade “apartamentos”, o total da área era de 42 m<sup>2</sup>, composto por sala, cozinha, área de serviço, banheiro, 2 quartos. A cartilha traz ainda uma série de especificações e exigências para essas modalidades, fatores indutores para o desenvolvimento do programa e projeto da habitação para essa faixa de renda:

---

<sup>11</sup> Disponibilizada pela Caixa, na primeira versão da Cartilha explicativa do Programa, 2009.

“Compartimentos: sala, cozinha, banheiro, 2 dormitórios, área externa com tanque; Área da unidade: 35 m<sup>2</sup>; Área interna: 32 m<sup>2</sup>; Piso: cerâmico na cozinha e banheiro, cimentado no restante; Revestimento de alvenarias; azulejo 1,50 m nas paredes hidráulicas e box. Reboco interno e externo com pintura PVA no restante; Forro: laje de concreto ou forro de madeira ou pvc; Cobertura: telha cerâmica; Esquadrias: janelas de ferro ou alumínio e portas de madeira; Dimensões dos compartimentos: compatível com mobiliário mínimo; Pé-direito: 2,20m na cozinha e banheiro, 2,50m no restante; Instalações hidráulicas: número de pontos definido, medição independente; Instalações elétricas: número de pontos definido, especificação mínima de materiais; Aquecimento solar/térmico: instalação de kit completo; Passeio: 0,50m no perímetro da construção” (CAIXA, 2009).

A cartilha do PMCMV gerou muita polêmica no seu lançamento por reafirmar as condições mínimas com relação à metragem quadrada das unidades e até mesmo por trazer uma planta padrão que facilmente se tornaria o *modelo* adotado pelas construtoras.



**Figura 66:** Tipologia mínima do PMCMV, tipo “casa térrea” e “apartamento”.

Fonte: Cartilha PMCMV (CAIXA, 2009).

Posteriormente as especificações sofreram alguns ajustes com a Portaria nº 465/2011 (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2011), reiteradas pela Portaria nº 363/2013 (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2013b), detalhando e especificando alguns aspectos da planta que antes não eram incorporados, como dimensionamento e mobiliário mínimos dos cômodos, prevendo até mesmo áreas de manobras, refinamento dos acabamentos e revestimentos internos. As portarias também ampliaram a metragem mínima de 32 m<sup>2</sup> para 36 m<sup>2</sup> e passaram a exigir projetos de ampliação da habitação. Apesar dessas inclusões, o tipo arquitetônico se mantém, compartimentado nos mesmos arranjos sala, 2 quartos, cozinha e banheiro, só que agora com mais parâmetros de

dimensionamentos, incorporando mobiliário mínimo, e revestimentos. Ao observar os projetos desde o PAR até o PMCMV, certamente não percebemos muita variação – para não dizer nenhuma – do programa de necessidades e projeto recomendado e concebido pelas normas.

**Tabela 5:** Síntese das especificações dos programas para casas térreas

	Área	Programa de necessidades	Pé direito mínimo	Dimensões	Mobiliário mínimo dos cômodos	Passeio/calçada
<b>PAR</b>	Área útil mínima: 37 m²	sala, 2 dormitórios, cozinha e banheiro	Não específica	Não específica	Não especifica	Em todo o perímetro, não especifica largura
<b>PMCMV fase 1<sup>12</sup></b>	Área total: 35 m²	sala, 2 dormitórios, cozinha, banheiro, área de serviço externa com tanque	2,20 m na cozinha e 2,50 m no banheiro	Compatível com mobiliário mínimo	Não especifica	0,50 m no perímetro da construção
<b>PMCMV fase 2<sup>13</sup></b>	Área interna: 36 m² (sem contar as paredes)	sala, 2 dormitórios, cozinha, banheiro, área de serviço externa e circulação	2,30 m no banheiro e 2,50 m nos demais cômodos	Dormitório casal Dormitório 2 pessoas Cozinha Sala de estar e refeições Banheiro Área de serviço Em todos os cômodos	1 cama; 1 criado-mudo e 1 guarda-roupa Circulação mínima: 0,50 m 2 camas; 1 criado-mudo e 1 guarda-roupa. Circulação mínima: 0,80 m (entre as camas); 0,50 m (demais circulações) Largura mínima da cozinha: 1,80 m (pia, fogão e geladeira) Previsão para armário sob a pia e gabinete Largura mínima sala de estar/refeições: 2,40 m (sofás com número de assentos igual ao número de leitos; mesa para 4 pessoas, e estante/armário TV) Largura mínima do banheiro: 1,50 m (1 lavatório sem coluna, 1 vaso sanitário com caixa de descarga acoplada, 1 box com ponto para chuveiro) 1 tanque e 1 máquina Espaço livre de obstáculos em frente às portas (mínimo 1,20 m), inscrever módulo de manobra sem deslocamento para rotação de 180° (1,20 m x 1,50 m), livre de obstáculos.	0,50 m ao redor da edificação

<sup>12</sup> Conforme cartilha explicativa do lançamento do programa (CAIXA, 2009).

<sup>13</sup> Conforme Normativa mais recente em conformidade com o Anexo I da Portaria nº 363, de 12 de agosto de 2013. Anterior a esta, a Portaria nº 465, de 3 de outubro de 2011 já trazia avanços significativos em relação ao PMCMV 1.

Cabe destacar que, até 2014, todos os empreendimentos construídos tanto pelo PAR quanto pelo PMCMV seguiram a tradicional tipologia "casa térrea", com, no máximo 40 m<sup>2</sup> e isolada no lote, variando entre 180 a 200 m<sup>2</sup>. A partir de 2014, existe uma tendência à introdução da tipologia "apartamentos". Em Várzea Grande, por exemplo, essa tendência aparece nos residenciais Isabel Campos, Padre Aldacir José Carmiel e Santa Bárbara, que adotaram a tipologia "casa sobreposta", e, em Cuiabá, todos os novos projetos, que estão em análise na Prefeitura, adotam esse padrão.

Das tipologias adotadas pelo PAR, a maioria manteve o padrão casa térrea isolada no lote, com sala, cozinha, banheiro e dois quartos, tendo havido apenas uma variação com a adoção da tipologia sobrado. Com relação ao programa padrão, houve alguma variação com a inclusão da varanda, incluída em 15 plantas, e área de serviço coberta, incorporada em apenas 13 projetos; os demais mantiveram o tanque na calçada exterior. Do período do PAR ao PMCMV, houve uma significativa redução na qualidade do projeto das unidades habitacionais, bem como na metragem quadrada, ajustando-se, em geral, ao mínimo estabelecido pelo programa, em torno de 36 m<sup>2</sup>. As varandas e áreas de serviços cobertas desapareceram, mantendo apenas a calçada externa com 50 cm.

Com tudo o que vem sendo discutido sobre os aspectos da habitação popular e ainda os novos arranjos familiares, a produção nos anos 2000, pelo PAR ou pelo PMCMV, mantém o padrão da unidade habitacional composta por esse programa. Não houve variação significativa, tampouco uma nova leitura da diversidade dos arranjos familiares, que nem sempre coincidem com o que a planta acomoda: um quarto com uma cama para casal e outro com duas camas de solteiro, para duas pessoas.

Se utilizarmos como referência a metragem quadrada mínima por pessoa, perceberemos que, em geral, os projetos são acanhados e não comportam a realidade desses novos perfis, cuja grande variação percebemos em campo. Tomando como referência a relação metragem quadrada mínima por pessoa,

adotada nos países europeus<sup>14</sup>, conforme nos sugere Palermo<sup>15</sup> (2009, p. 50), os projetos arquitetônicos só comportariam, de fato, quatro pessoas, mesmo assim ficando com um média de 9 m<sup>2</sup>/pessoa, se considerarmos as plantas com dimensões mais reduzidas, especialmente as que foram implantadas no âmbito do PMCMV<sup>16</sup>, variando em torno de 36 m<sup>2</sup>. Ainda considerando os estudos de Pedro<sup>17</sup> (2002b), Buzzar e Fabrício<sup>18</sup> (2006) sobre a área ideal para a habitação<sup>19</sup>, percebemos que, em geral, as propostas ficam aquém das consideradas como recomendável pelos autores, conforme nos demonstra o quadro abaixo.

**Quadro 10:** Indicadores de metragem quadrada por habitante

Conforme Palermo (2009)					
Alemanha e Itália	Inglaterra	Holanda	França	Espanha	Portugal
15,0	13,7	13,5	13,0	10,7	9,7
Indicadores conforme Pedro (2002b)			Indicadores conforme Buzzar e Fabrício (2006)		
Mínimo	Recomendável	Ótimo	Mínima	Regular	Recomendável
14,5	18,5	21,38	8,75	9,85	10,87

Fonte: Palermo (2009); Pedro (2002 b, p. 61-62); Buzzar e Fabrício (2006).

A seguir, apresentamos uma amostragem das tipologias habitacionais implantadas pelo PAR e PMCMV nos municípios de Cuiabá e Várzea Grande, entre os anos de 2000 e 2014 (figuras 67 a 72).

<sup>14</sup> A saber: Alemanha e Itália definem 15 m<sup>2</sup>/pessoa; Inglaterra, Holanda e Bélgica 13,15 m<sup>2</sup>/pessoa, Espanha 10,71 m<sup>2</sup>/pessoa e Portugal 9,71 m<sup>2</sup>/pessoa.

<sup>15</sup> A autora faz este estudo com base em Silva, E. "Geometria Funcional dos espaços da habitação". Porto Alegre: Ed. Universitária, 1982.

<sup>16</sup> Para análise do desempenho dos projetos arquitetônicos do PAR, ver o trabalho de Kátia Alves Barcelos (2011), em que a autora utiliza outros autores, além de Pedro (2002b), Buzzar e Fabrício (2006), para definir uma metodologia de forma a avaliar a qualidade da habitação, sobretudo o mobiliário, a funcionalidade e espaciosidade.

<sup>17</sup> No âmbito dos estudos do Laboratório Nacional de Engenharia Civil de Lisboa (LNEC), o autor desenvolveu uma metodologia para avaliar a qualidade habitacional no país, no que se refere às habitações a custo controlado. Segundo ele, os níveis de qualidade têm relação direta com a área total do unidade e varia entre mínima, recomendável e ótima. O autor ainda se baseia em aspectos relativos a agradabilidade, segurança, adequação do espaço funcional, articulação, personalização e economia (PEDRO, 2002b; 2002c). Para elaboração do quadro, considerou-se a tipologia T2/4 adotada pelo autor, que mais se aproxima do padrão das unidades dos empreendimentos em estudo.

<sup>18</sup> Com base em pesquisa coordenada pelos autores no âmbito das Redes Cooperativas de Pesquisa do Programa de Tecnologia da Habitação (Habitaré) da Agência de Fomento Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), 2006. A metodologia se baseia em indicadores de qualidade considerando: habilidade urbana, habitabilidade da unidade habitacional, construtibilidade, espacialidade e avaliação da moradia pelo usuário.

<sup>19</sup> Considerando também a área da unidade dividida para quatro pessoas, que corresponderia a um quarto de casal e um quarto com duas camas de solteiro.

## Amostragem tipológica PAR



**Figura 67:** Amostragem tipológica PAR (1). Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados coletados em 2010 na Caixa e cedidos por Barcelos, 2011.



## Amostragem tipológica PAR



**Figura 68:** Amostragem tipológica PAR (2). Fonte: Elaborado a partir de dados coletados em 2010 na Caixa e cedidos por Barcelos, 2011.

## Amostragem tipológica PAR

Recanto do Salvador, 2004, 362 un.

Culabá - A: 50,76 m<sup>2</sup>  
6.55



A: 50,37 m<sup>2</sup>



A: 50,00 m<sup>2</sup>



Desprezado, 2005, 430 un.

Culabá - A: 48,79 m<sup>2</sup>  
5.95



Aurília Salles Curvo, 2005/2006, 236/252 un.

Várzea Grande - A: 50,29 m<sup>2</sup>  
7.45



A: 50,00 m<sup>2</sup>



A: 53,72 m<sup>2</sup>



A: 49,92 m<sup>2</sup>



Topázio, 2005, 120 un.

Culabá - A: 49,08 m<sup>2</sup>  
6



Pádova, 2006, 238 un.

Culabá - A: 49,92 m<sup>2</sup>  
5.8



Noise Curvo de Arruda, 2007, 470/200 un. (VG)

Várzea Grande - A: 50,00 m<sup>2</sup>  
6.85



Salvador Costa Marques, 2007, 456 un.

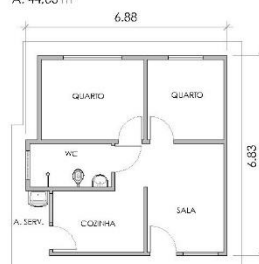
Culabá - A: 48,60 m<sup>2</sup>  
5.94



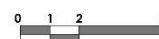
A: 40,07 m<sup>2</sup>



A: 44,08 m<sup>2</sup>



A: 39,72 m<sup>2</sup>



**Figura 69:** Amostragem tipológica PAR (3). Fonte: Elaborado a partir de dados coletados em 2010 na Caixa e cedidos por Barcelos, 2011.

## Amostragem tipológica PAR



**Figura 70:** Amostragem tipológica PAR (4). Fonte: Elaborado a partir de dados coletados em 2010 na Caixa e cedidos por Barcelos, 2011.

## Amostragem tipológica PAR

Avelino Lima Barros, 2008, 500 un.

Cuiabá - A: 40,07 m<sup>2</sup>



A: 39,72 m<sup>2</sup>



A: 44,08 m<sup>2</sup>



Milton Figueiredo, 2008, 308 un.

Várzea Grande - A: 44,08 m<sup>2</sup>



A: 40,07 m<sup>2</sup>



A: 39,72 m<sup>2</sup>

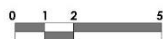


Julio D. Campos, 2008, 500/180 un.

Várzea Grande - A: 48,37 m<sup>2</sup>



A: 47,54 m<sup>2</sup>



**Figura 71:** Amostragem tipológica PAR (5). Fonte: Elaborado a partir da dados coletados na Caixa, 2010-2011 e cedidos por Barcelos, 2011.

## Amostragem tipológica PMCMV



**Figura 72:** Amostragem tipológica PMCMV. Fonte: Elaborado pela autora em 2015, a partir de dados coletados na Caixa, Prefeitura e construtoras.  
Nota: Foram computadas as áreas incluindo as paredes.

Outro ponto que se questiona: Qual o real desempenho dessas especificações quando apropriadas pelas famílias residentes? Até que ponto esses parâmetros refletem a diversidade de famílias e suas necessidades cotidianas? Como essas famílias estão se adaptando a esse novo desenho esquadrejado em aproximados 40 m<sup>2</sup>? Essa configuração reproduz o modelo higiênico do século passado, compartimentando e disciplinando os usos do espaço interno da moradia. Mantém, ainda, o ideário defendido pelos higienistas e pela Igreja, que associavam o isolamento da moradia no lote como instrumento de ordenamento dos trabalhadores.

O pacote se ancora na *planta tipo*, ou *planta padrão*, que poderia acomodar o modo de morar de uma família, também, supostamente padrão, baseada ainda na ideia da "família nuclear". Isso fica evidente quando reconhecemos o apelo propagandístico e referências na mídia, quando se associa a casa a esse perfil, ilustrados por pai, mãe e dois filhos, desconsiderando a complexidade do tema nos dias atuais<sup>20</sup>. O discurso da casa própria, consagrado no período do Estado Novo e do BNH, é novamente associado à ideia de "valorização social e promoção humana" e nele o perfil da família nuclear mais uma vez aparece como forma de promoção do programa. Faz-se até mesmo a associação do PMCMV à conquista do sonho da casa própria na carta entregue ao morador no ato de entrega da casa, parabenizando-o, uma vez que ele "acaba de realizar o grande sonho da sua vida: adquirir a sua CASA PRÓPRIA".

A respeito, Denise Nascimento e Simone Tostes chamam atenção para a forma de representação obsoleta do espaço de morar, ancorado ainda nesse perfil. Conforme as autoras,

"Embora este perfil (casal mais filhos) ainda seja majoritário na sociedade brasileira, indicadores recentes têm apontado para tendências de alterações importantes: não só o número de filhos tem diminuído, como também tem aumentado número de famílias com outros perfis<sup>21</sup>, como por exemplo, as chefiadas por mulheres sem cônjuge" (NASCIMENTO; TOSTES, 2011, p. 3).

<sup>20</sup> A própria Constituição Brasileira desconsidera essa complexidade de arranjos familiares da sociedade contemporânea, uma vez que reconhece como entidade familiar "a união estável entre homem e mulher" ou "a comunidade formada por qualquer dos pais e seus descendentes" (BRASIL, 1988, art. 226), cabendo a estes apenas a "proteção do Estado".

<sup>21</sup> As autoras ainda mencionam os graus variados de parentesco como "*noras, genros, sobrinhos, netos, afilhados, etc.*"

Aliando a esse questionamento da tipificação da família nuclear, Ascher já destacava que:

"A família típica – casal com filhos, que constituía a referência econômica e política dominante – é hoje em dia minoritária. Mas as famílias tradicionais são, elas mesmas, cada vez mais diversificadas, pois quase um quarto delas foi 'recomposta', introduzindo uma estruturação cada vez mais complexa, que demógrafos e juristas têm dificuldade de qualificar, com filhos que têm até oito avós, sem contar os meio-irmãos, os irmãos postigos e as quase cunhadas" (ASCHER, 2010, p.40).



**Figura 73:** Modelos do tipo arquitetônico.

Fonte: acervo da autora, 2014.



**Figura 74:** A "casa própria" como instrumento de valorização social.

Fonte: Revista do BNH/COHAB-MT, 1982, e mídia de divulgação do programa.

Em campo, percebemos a complexidade de novos arranjos familiares com relação à origem, à composição familiar e à teia que envolve o cotidiano, muitas vezes agrupando demais membros e parentes<sup>22</sup>. Soma-se a isso a enorme diversidade de usos e atividades que se acomodam a esse espaço padrão da casa – de forma precária na maioria das vezes –, extrapolando o uso exclusivamente doméstico ou

<sup>22</sup> Retomaremos esse tema no capítulo 5.

residencial e agregando outras atividades, como serviços e comércio de pequeno porte.

Para famílias com arranjos e composições de parentescos cada vez mais complexos, incorporando ainda a diversidade de usos e atividades nos espaços da casa, para além do uso doméstico, as adaptações e os rearranjos a esses 40 m<sup>2</sup> acabam sendo a única opção para atender um modo de vida nada padrão (figura 75). Os projetos arquitetônicos, em geral, não preveem essas adaptações, que evidentemente existem; esse fato não foi previsto pelos projetistas na fase de elaboração, tampouco o padrão construtivo permite a ampliação com facilidade<sup>23</sup>, como a orientação do telhado e o pé-direito mínimo, que limita as ampliações, e o próprio método construtivo, com fundação em radier e alvenaria autoportante, dificulta a possibilidade de aberturas nas paredes.

A Caixa define que o uso das unidades deve ser exclusivamente residencial, proibindo destinação outra. Essa negação está na cartilha de orientações entregue aos moradores e no contrato assinado pelas famílias, tendo como pena máxima a perda da casa<sup>24</sup>. Como comentado no capítulo 2, a preocupação com relação à alteração do uso das residências no período do BNH já era presente, expressa em forma de cláusula de contrato, e, da mesma forma, reaparece nos contratos do PCMCV. Desde o início do programa, não se admitiam as atividades comerciais. Na Fase 2 do PMCMV, elas passam a ser consideradas, mas apenas em edificações multifamiliares<sup>25</sup>. Para as casas térreas, além de os projetos não incorporarem essa alternativa, não existe a possibilidade de associar a unidade a algum comércio de pequeno porte e/ou serviço, e isso é o que mais encontramos em campo. Essa restrição certamente é uma herança da doutrina moderna de separação das funções, admitindo para os conjuntos atividades exclusivamente residenciais.

Em razão das extremas carências dos outros usos, as famílias acabam se ajustando às unidades ao seu modo, incluindo pequenas padarias, mercearias, lanchonetes, salões de beleza, até mesmo espaços de creche em respostas às ausências desses

---

<sup>23</sup> Importante destacar, como já comentamos, que a ampliação só passa a ser exigida na segunda fase do programa, a partir das Portarias nº 465/2011 e nº 363/2013 (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2011, 2013a). Os projetos analisados foram aprovados em fase anterior, portanto, sem projetos de ampliação.

<sup>24</sup> Conforme pesquisa dos contratos assinados pelos beneficiários, realizada em 2015 na Caixa.

<sup>25</sup> Conforme art. 8º, parágrafo 1, do Decreto nº 7499, de 2011.



equipamentos nos conjuntos e entorno próximo (figura 76). Dentre os equipamentos de convívio, o que mais aparece são igrejas evangélicas e bares com mesa de sinuca, reforçando a carência de espaços apropriados para práticas de lazer. As imagens a seguir ilustram as significativas ampliações ocorridas, bem como as alterações dos usos das unidades habitacionais nos empreendimentos na escala urbana mesolocal. O primeiro, Jamil Nadaf, construído com 322 unidades e entregue em 2001, o segundo e terceiro, Nilce Paes Barreto e Alice Novack, construídos, respectivamente, com 423 e 500 unidades e entregues em 2012. No recorte dos estudos de caso, os empreendimentos Nova Canaã I e II e Altos do Parque I e II, entregues em 2011 e 2014.

A ideia de família padrão está associada a um tipo de classe também padrão: a dos trabalhadores pobres, aquela que representa uma parcela do déficit habitacional, cujo lugar de origem é um assentamento precário, o dito insalubre, ou a casa cedida, alugada. Agrupar essa população em área extremamente densa – alguns conjuntos chegam a abrigar até 5 mil pessoas – induz um modelo de zoneamento daqueles do início do século XX, que restringia lugares para os pobres no centro da cidade. Imensas periferias são formadas dentro de um padrão monótono e homogêneo, tanto no que se refere ao uso exclusivamente residencial, quanto à classe social que ali habita.

O processo de periferização dos empreendimentos está associado também à manutenção desse modelo de produção da casa unifamiliar isolada no lote, que exige grandes glebas para sua reprodução em escala, chegando, por vezes, a até 3 mil unidades por empreendimento. A retenção do uso do solo urbano em áreas centrais e valorizadas da cidade direciona a implantação desses conjuntos para regiões periféricas, onde o preço da terra<sup>26</sup> é mais baixo, demonstrando que existe um abismo no debate entre a localização desses novos empreendimentos e as diretrizes gerais dos planos diretores municipais e da política urbana pós-Estatuto da Cidade.

---

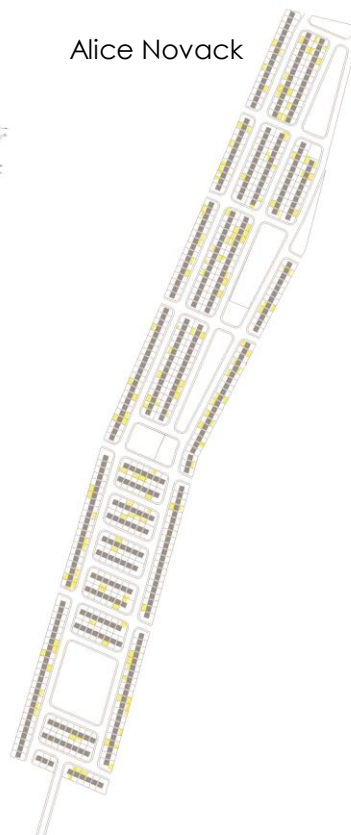
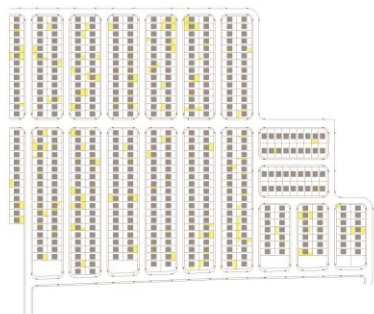
<sup>26</sup> Como vimos, a questão da propriedade da terra é fator-chave no processo de periferização desses conjuntos. O "nó da terra" vem desde 1850, quando se instituiu a Lei de Terras. A terra vira propriedade e só se pode ter acesso a ela mediante um valor monetário, dificultando, obviamente, àqueles de menor posse o acesso à cidade.



Nilce Paes Barreto

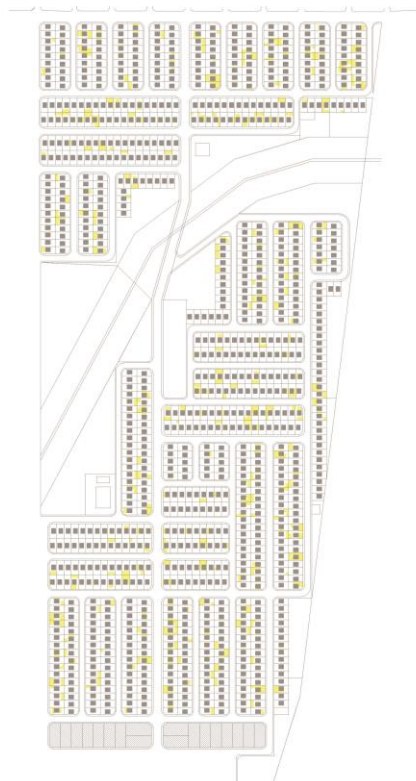
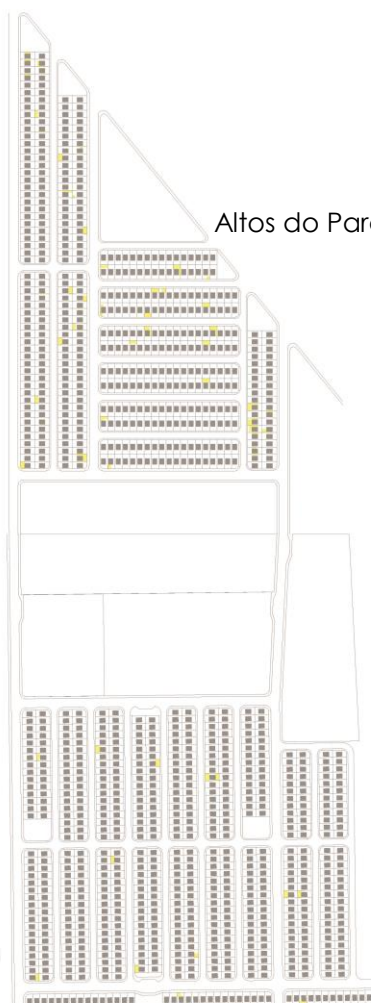
Jamil Nadaf

Alice Novack



Altos do Parque

Nova Canaã



0 100 200

■ Projeção da edificação original

■ Ampliações

**Figura 75:** Ampliações nas unidades habitacionais dos empreendimentos inseridos na escala urbana mesolocal, Cuiabá. Fonte: Elaborados com base em imagem de satélite, em 2015.



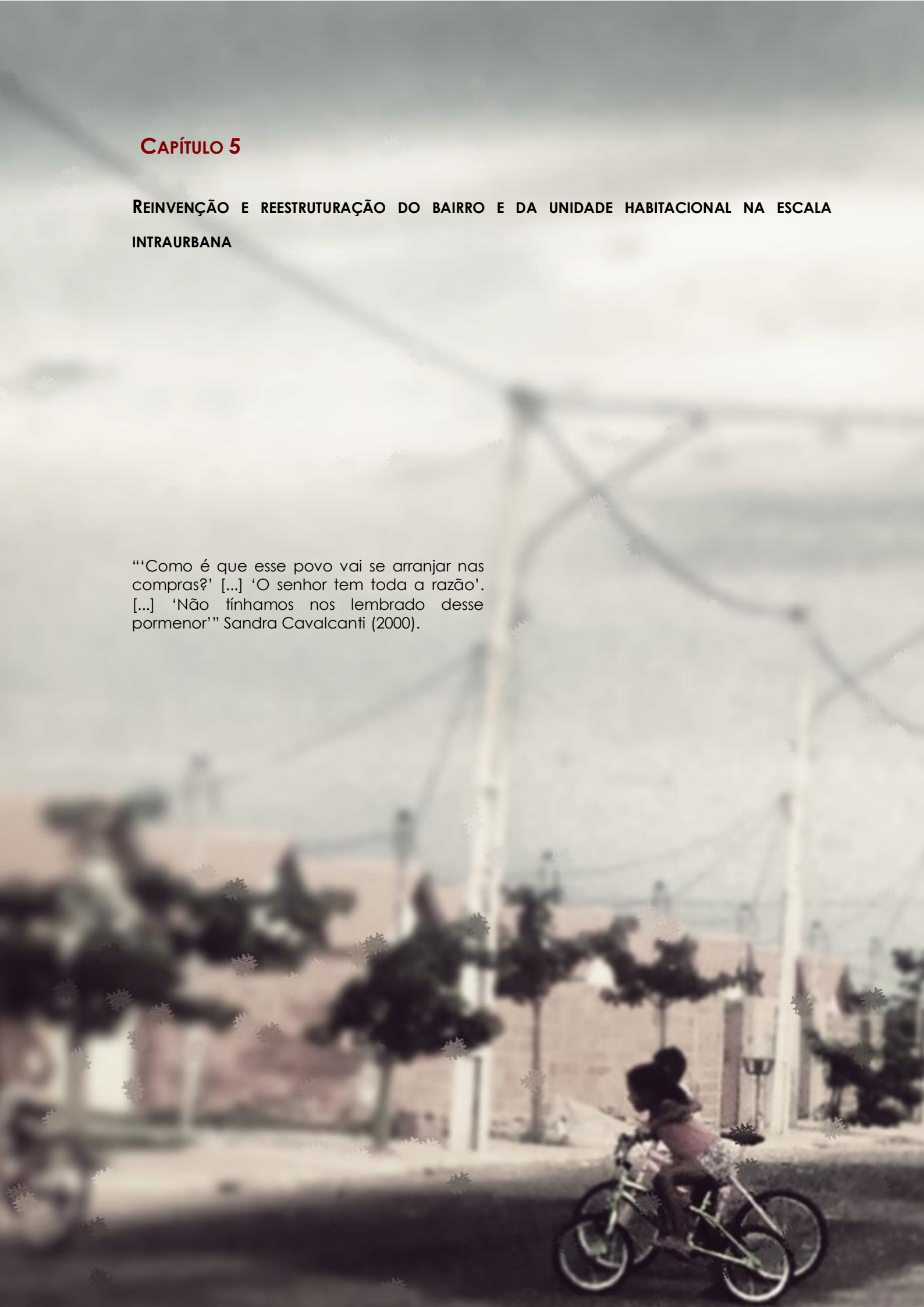
**Figura 76:** Alterações de uso nas unidades habitacionais dos empreendimentos inseridos na escala urbana mesolocal, Cuiabá. Fonte: Elaborados com base em levantamento de campo em 2014 e atualizados em 2015.



## CAPÍTULO 5

### REINVENÇÃO E REESTRUTURAÇÃO DO BAIRRO E DA UNIDADE HABITACIONAL NA ESCALA INTRAURBANA

“‘Como é que esse povo vai se arranjar nas compras?’ [...] ‘O senhor tem toda a razão’. [...] ‘Não tínhamos nos lembrado desse pormenor’” Sandra Cavalcanti (2000).







## CAPÍTULO 5

---

### **Reinvenção e reestruturação do bairro e da unidade habitacional na escala intraurbana**

O objetivo neste capítulo é colocar em foco o desempenho do PMCMV em escala **intraurbana** por meio de dois estudos de caso selecionados na escala **mesolocal**: Cuiabá. Optamos em focar exclusivamente no PMCMV como objeto de estudo empírico, justamente por simbolizar a consolidação do tipo urbano e arquitetônico na prática de fomento habitacional hoje, tanto pela dimensão que o programa tomou, alcançando números de unidades construídas surpreendentes na história da política habitacional brasileira, também pela sua natureza, possibilitando o direito à moradia vinculado à questão da propriedade e pelo seu arranjo institucional, que privilegia o setor privado e insere o morador apenas como beneficiário na etapa final do programa, na entrega das chaves.

Após inúmeras visitas a diversos conjuntos, além de encontros e conversas informais com técnicos da Caixa, das construtoras, prefeituras, moradores e representantes de Associações de Moradores, muitas questões se levantaram quando nos propusemos a fazer esses recortes de análise.

Procuramos, primeiramente, compilar os dados gerais sobre cada empreendimento, passando pelas escalas macro, meso e microlocal, considerando desde aspectos amplos com relação à inserção urbana, distâncias com relação ao centro, equipamentos e rede de serviços disponíveis, até aspectos da configuração urbana e arquitetônica dos empreendimentos, analisando as áreas destinadas a equipamentos comunitários, o padrão de parcelamento do solo, das quadras e lotes, bem como aspectos voltados à unidade habitacional, número de unidades construídas, fragilidades dos projetos arquitetônicos, dimensionamentos. Todo esse material foi compilado em fichas individuais por empreendimento, disponíveis em anexo, que se soma às informações sobre o ano de contratação, construtora e autoria dos projetos. Essa compilação tornou-se um importante exercício preliminar, que serviu de embasamento para os recortes da pesquisa.



Com todos os dados em mãos, entendemos que seria interessante, de princípio, selecionar um empreendimento da fase inicial do programa, presumindo já ter havido certa acomodação ou adaptação por parte das famílias ao novo lugar de residência, o que, teoricamente, nos seria revelado por meio de ampliações das casas, mudanças de uso. Por outro lado, havia também certa curiosidade com relação à possível falta de êxito, o que ficaria evidente nos casos de abandono das unidades ou na constatação de venda ou aluguel irregular. Dessa forma optamos pelo **Residencial Nova Canaã I e II**, contratado em 2009 e entregue em 2011.

A escolha do outro empreendimento se deu justamente pela questão da localização, um dos temas relevantes desta investigação, e o **Residencial Altos do Parque** correspondia ao critério, tendo em vista a sua característica periférica, já identificada no capítulo 4. O Residencial Altos do Parque I e II foi contratado em 2012 e entregue em 2014, e é o empreendimento mais distante do centro, localizado em zona definida como sendo de Expansão Urbana e Zona de Alto Impacto.

De forma a nos aproximar da **dimensão local** da pesquisa, compilamos nossos questionamentos em uma ficha de entrevista por família<sup>1</sup>, buscando compreender desde o perfil das famílias beneficiadas, a sua origem, o processo de seleção e participação no programa, até aspectos que se voltam à leitura da escala **intraurbana**, quer dizer, a relação do conjunto com o entorno imediato, a cidade, considerando a relação do “ponto”, no caso o Residencial, “com todos os demais pontos da cidade” (VILLAÇA, 2001), bem como os constrangimentos, as oportunidades e os deslocamentos necessários, dados pela sua localização urbana. Os temas abordados nas entrevistas procuram ler os estudos de caso em relação aos seguintes contextos:

- a) Do edificado — compreendendo o espaço doméstico, a adaptação e percepção sobre a tipologia habitacional, o lote e sua inserção no residencial;
- b) Do bairro – compreendendo a percepção dos moradores a respeito dos espaços coletivos, relações de vizinhança, aspectos da segurança, serviços e equipamentos comunitários existentes;
- c) Da cidade – seria a leitura a partir da escala intraurbana, compreendendo a relação do residencial com os bairros adjacentes e com a cidade, inserindo os

---

<sup>1</sup> Ver em anexo.

aspectos da mobilidade, acesso aos equipamentos, deslocamentos, frustrações e ausências, e o que Marques (2005) chama de “conjunto de constrangimentos e possibilidades”.

### 5.1 Sobre os Residenciais

O Residencial Nova Canaã está localizado na Estrada Jurumirim s/n, na região norte de Cuiabá, a 13 quilômetros do centro (mapa 29). Foi construído em duas etapas (Nova Canaã I e II), configurando-se como um empreendimento contíguo, como já comentamos. Contratado pela empresa Lúmen, com recursos provenientes do FAR, somando R\$ 18.579.650,38 na primeira etapa e R\$ 18.872.936,49 na segunda, totalizando 37 milhões de investimento para atender 998 famílias. Na primeira etapa, construíram-se 499 unidades habitacionais; na segunda, mais 499, e ambas as etapas têm um projeto habitacional modesto, com área construída de 36,89m<sup>2</sup>.

O Residencial Altos do Parque I está localizado na Rodovia Palmiro Paes de Barros, na região sul, a 16 quilômetros do centro da capital (mapa 30). Também foi construído em duas etapas (Altos do Parque I e II), pela mesma empresa, com recursos do FAR, ao custo de, respectivamente, R\$ 17.855.748,34, e R\$ 31.900.000,00, totalizando, portanto, mais de 47 milhões de investimento, atendendo 1.110 famílias. Na primeira etapa do loteamento Altos do Parque, entregue em 8 de julho de 2013, construíram-se 472 unidades, com área de 39,57 m<sup>2</sup>, cobertas por telhado duas águas e dispostas em lotes unifamiliares de 10 m x 20 m, e, na segunda etapa, Altos do Parque II, entregue em abril de 2014<sup>2</sup>, construíram-se 500 unidades numa primeira fase e 138 unidades numa segunda, com área de 40 m<sup>2</sup>.

**Mapa 28:** Inserção urbana dos empreendimentos dos estudos de caso.

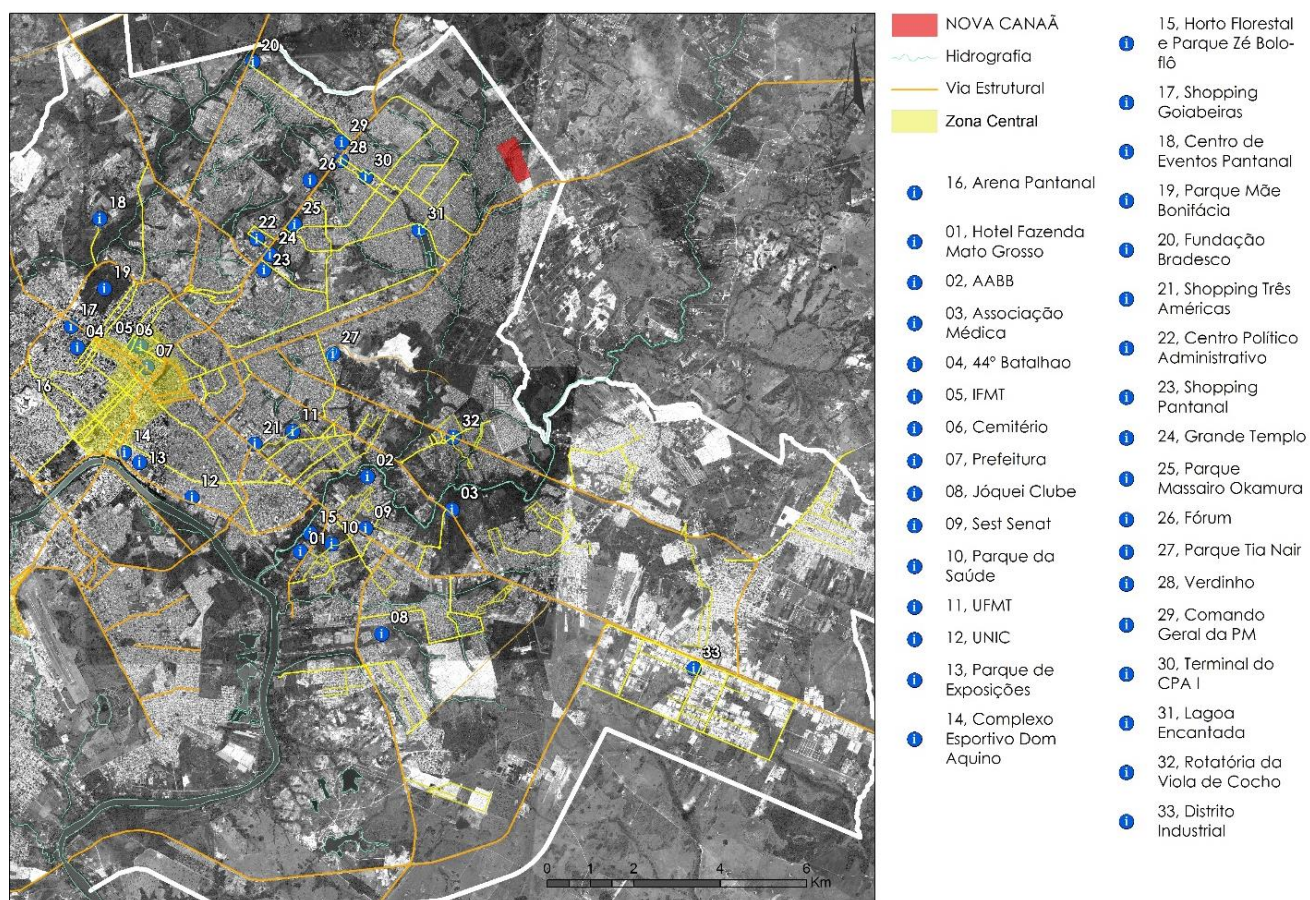
**Legenda:** 1. Residencial Nova Canaã I e II; 2. Altos do Parque I e II.

Fonte: Elaborado pela autora, 2015.



<sup>2</sup> A cerimônia de entrega contou com a presença da Presidenta Dilma Rousseff.

## 1. Residencial Nova Canaã I e II



**Mapa 29:** Inserção urbana do Residencial Nova Canaã I e II em relação aos principais pontos de referência.

Fonte: Elaborado pela autora com base em imagem de satélite e dados da pesquisa, 2015.



**Figura 77:** Projeto arquitetônico do residencial estudado - Nova Canaã.

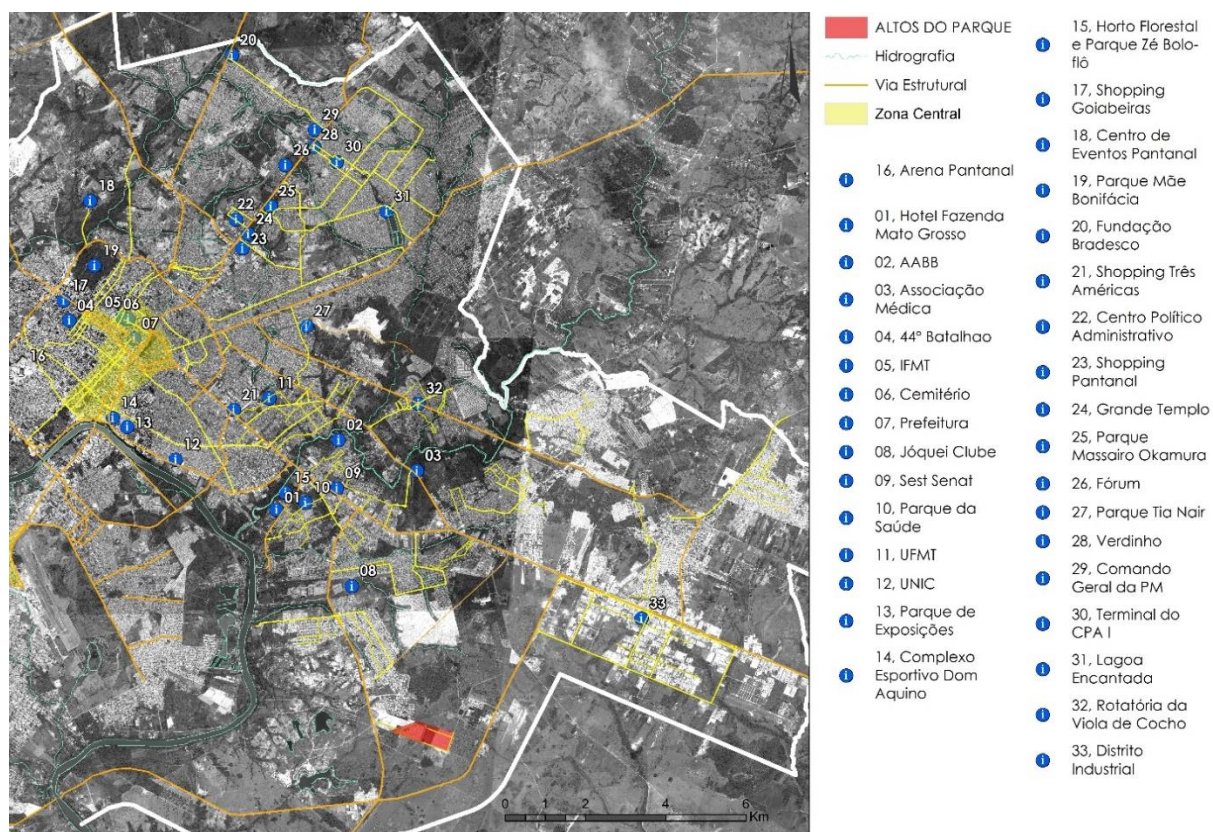
Fonte: Adaptado pela autora com base em dados obtidos em 2014 na Caixa e Prefeitura.

**Quadro 11:** Residencial Nova Canaã I e II

	Etapa I	Etapa II
Ano de contratação		2009
Ano de entrega		2011
Construtora		Lúmen
Fonte de Recursos		FAR Alienação
Número de unidades	499	499
Valor do Contrato (R\$)	18.579.650,38	18.872.936,49
Área		36,89 m²
Projeto Arquitetônico		Arq. Renata Taya
Tamanho do lote		10x20
Distância do Centro		13Km

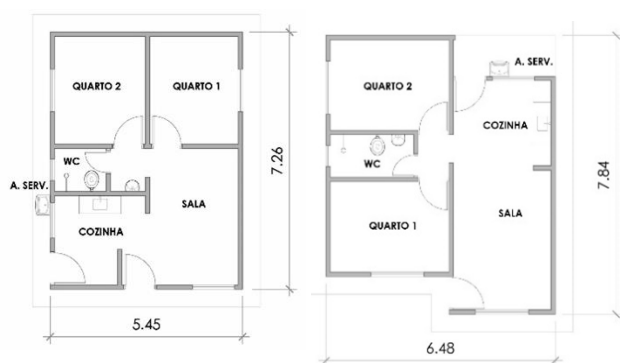


## 2. Residencial Altos do Parque I e II



**Mapa 30:** Inserção urbana do Residencial Altos do Parque I e II em relação aos principais pontos de referência.

Fonte: Elaborado pela autora com base em imagem de satélite e dados da pesquisa, 2015.



**Figura 78:** Projetos arquitetônicos do residencial estudado – Altos do Parque.

Fonte: Adaptado pela autora com base em dados obtidos na Caixa e Prefeitura, 2014.

**Quadro 12:** Residencial Altos do Parque I e II

	Etapa I	Etapa II <sup>3</sup>
Ano de contratação	2012	
Ano de entrega	2014	
Construtora	Lúmen	
Fonte de Recursos	FAR Alienação	
Número de unidades	472	500 + 138
Valor do Contrato (R\$)	17.855.748,34	31.900.000,00
Área	39,57 m²	40m²
Projeto Arquitetônico	Arq. Ana Paula Osmari	
Tamanho do lote	10x20	
Distância do Centro	16Km	

<sup>3</sup> Cabe destacar que o projeto aprovado no âmbito do Altos do Parque II já incorporava as novas especificações do programa, que exigem maior dimensionamento e áreas de manobra, conforme a Portaria nº 610/2011, como comentamos no capítulo anterior. Percebemos, porém, que a planta construída difere da aprovada, pois não contém esse deslocamento ao fundo que comporta a área de serviço.

Uma questão que nos acompanhou desde o início era saber a origem das famílias, de que local da cidade vinham, quais eram as características da moradia anterior, de modo a nos aproximar das características do déficit habitacional que conformou o conjunto, se a predominância era via déficit por reposição de estoque, com origem de áreas de risco ou domicílios precários, ou por incremento de estoque, como por ônus excessivo de aluguel, adensamento e/ou coabitação.

Fez-se um levantamento no acervo interno da Caixa<sup>4</sup>, analisando contrato por contrato das 998 famílias do Residencial Nova Canaã I e II e os das 1.110 famílias do Altos do Parque I e II, nos quais pudemos identificar os endereços antigos, bem como dados pessoais dos beneficiários. Com relação à origem, em ambos os casos de estudo, identificamos que muitas famílias vieram de loteamento ou ocupação irregular, áreas de risco ou de outro conjunto habitacional da época da COHAB-MT. Também houve muita incidência de famílias oriundas de bairros regulares, o que poderia nos indicar o déficit por incremento, o que, de fato, constatamos nas entrevistas, como veremos adiante.

Nos mapas a seguir, demarcamos todos os endereços dos beneficiários, o que revelou maior incidência da moradia anterior na região central e também na região nordeste, especialmente nas proximidades dos conjuntos do CPA. A segunda etapa do Altos do Parque mostrou grande incidência da moradia anterior na região sul, onde mais se concentra a faixa de renda menor e inadequação dos domicílios, como destacamos nos capítulos anteriores.

---

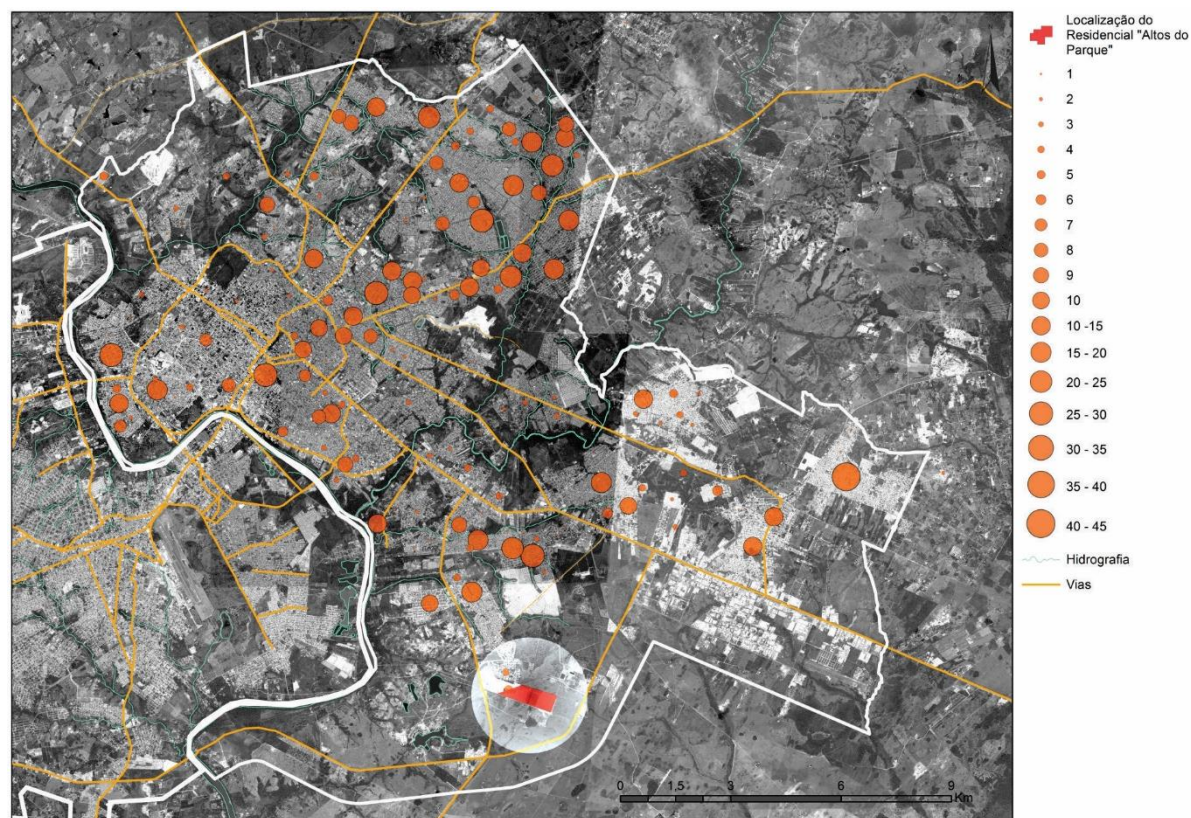
<sup>4</sup> No setor da Gerência Executiva de Habitação (Gihab), responsável pelos contratos.





**Mapa 31:** Origem das famílias do Residencial Nova Canaã I e II.

Fonte: Elaborado a partir de levantamento e organização de dados da Caixa.



**Mapa 32:** Origem das famílias do Residencial Altos do Parque II.

Fonte: Elaborado a partir de levantamento e organização de dados da Caixa.

O critério adotado para realizar as entrevistas nos residenciais foi de, pelo menos, uma ou mais família por quadra, selecionadas de forma aleatória, conforme a disponibilidade dos moradores. Sempre que foi possível, foram feitas aos sábados, para não correr o risco de selecionar somente donas de casa ou desempregados. No Residencial Nava Canaã I e II, entre o final de 2014 e 1º semestre de 2015, fizeram-se 80 entrevistas, totalizando 8,09% dos residentes. No Residencial Altos do Parque, realizaram-se 86 entrevistas no total, 39 das quais no Altos do Parque I e 47 no Altos do Parque II, correspondendo a 7,80% do total de unidades entregues no residencial e as entrevistas foram feitas, em sua totalidade, em fevereiro de 2015.

Curiosamente tivemos mais dificuldade em fazer as entrevistas no Altos do Parque I, com um significativo número de residências vazias, sobretudo nas longas quadras ao sul do conjunto. Uma das hipóteses para isso, a nosso ver, seria o fato de o conjunto ser mais antigo, tendo já algum tempo de acomodação ou não ao novo residencial; o fato de ser distante do centro e apresentar muita carência de equipamentos, suscita grande desejo (e necessidade) de saída dos moradores.

Isso se verificou, também, em outros conjuntos, especialmente no estudo de caso do Nova Canaã, onde identificamos muitas casas vazias, com características de abandono ou já com outros moradores residentes, que compraram irregularmente ou estavam vivendo em situação de aluguel. Das 80 entrevistas realizadas, identificamos 14 famílias que não eram as primeiras moradoras, contra 73 das respostas válidas, ou seja, não foram beneficiadas pelo programa. Dessas famílias, 2 haviam comprado irregularmente a unidade pelo valor de 24 mil reais na entrada e a responsabilidade de assumir o restante da mensalidade<sup>5</sup>, que varia em torno de R\$ 25,00. As demais famílias que não eram as primeiras moradoras moravam em condição de imóvel cedido pelo beneficiário ou aluguel, com valores entre 200 e 400 reais, compreendendo 5 respostas. Chamou a atenção o fato de que grande parte dos que não eram os primeiros moradores veio de bairros regulares, como Dom Aquino, Santa Helena, Santa Rosa e CPA, e vivia também sob a condição de aluguel.

---

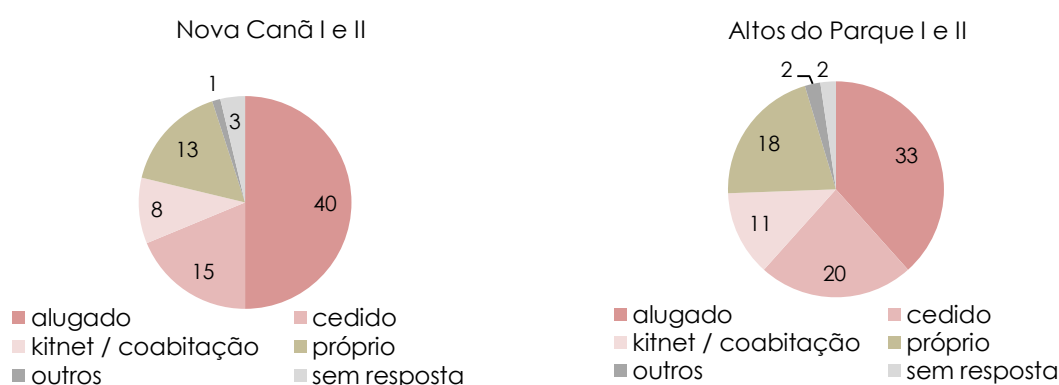
<sup>5</sup> Apesar de, nas entrevistas, não termos encontrado moradores que haviam comprado a casa no Residencial Altos do Parque, localizamos anúncio de interesse de venda, tanto em campo quando na internet, por valor superior ao do Nova Canaã, em torno de 40 mil reais.





**Mapa 33:** Localização das famílias entrevistadas no Residencial Nova Canaã e Altos do Parque, 2015.  
 Fonte: Elaborado pela autora a partir de trabalho de campo em 2015.

A compilação dos dados sobre a condição do imóvel anterior, bem como o perfil das famílias que foram beneficiadas por esses dois empreendimentos, indicou-nos que grande parte correspondia ao déficit por incremento, em razão do ônus excessivo de aluguel, o que compreendeu no Residencial Nova Canaã 40 respostas, e no Residencial Altos do Parque, 33 respostas. O valor, em média, do aluguel da moradia anterior, em ambos os casos, era de R\$ 350,00, que variou entre R\$ 100,00 e R\$ 800,00 no Nova Canaã e entre R\$ 150,00 e R\$ 650,00, no Altos do Parque. Considerando o valor referente ao salário mínimo, esse montante comprometia entre 20%, 40% e até 70% da renda familiar. O restante se enquadra em domicílios cedidos, coabitação ou quitinete e domicílios “próprios”<sup>6</sup>, estes normalmente localizados em áreas de risco, conforme os gráficos a seguir.

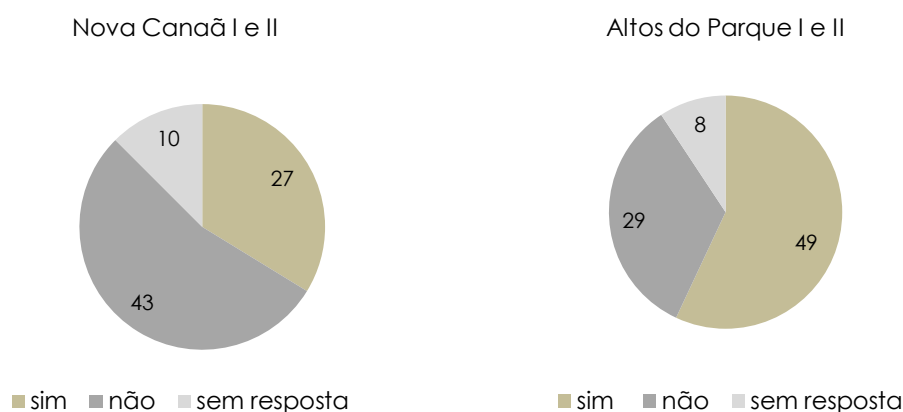


**Gráfico 14:** Condição do imóvel anterior.

Fonte: Elaborado em 2015 com base nas entrevistas.

Junto a isso, preocupamo-nos em identificar a composição familiar, de modo a perceber se existe de fato um perfil dos beneficiários conforme o programa anuncia ou, então, quais eram os diversos perfis que poderíamos encontrar, de forma a nos dar subsídio para pensar uma política diferenciada, considerando esses aspectos, variando padrões e dimensões das tipologias.

<sup>6</sup> Aqui entendemos como domicílios próprios aqueles que foram construídos pelos próprios moradores, independentemente da sua condição fundiária ou de propriedade. Importante destacar, pois percebemos que a localização dos domicílios próprios, em algumas respostas, correspondia a assentamentos precários e irregulares.



**Gráfico 15:** Famílias inscritas no Programa Bolsa-Família dentre os entrevistados nos Residenciais Nova Canaã e Altos do Parque.

Fonte: Elaborado em 2015 com base nas entrevistas.



**Gráfico 16:** Famílias com pessoas com mobilidade reduzida dentre os entrevistados nos Residenciais Nova Canaã e Altos do Parque.

Fonte: Elaborado pela autora em 2015 a partir das entrevistas.

Do total de entrevistados do Residencial Nova Canaã, 27 famílias das 80 entrevistadas estão inscritas no Programa Bolsa-Família, assim como 49 das 86 entrevistadas do Residencial Altos do Parque<sup>7</sup>. Também identificamos que, em 9 famílias do Residencial Nova Canaã, há pessoas com mobilidade reduzida na residência, situação semelhante em 10 famílias entrevistadas no Residencial Altos do Parque, o que nos indica uma atenção aos critérios estabelecidos pelo programa com relação às prioridades, como já mencionamos: mulheres chefes de família, moradores de área de risco, portadores de necessidades especiais e idosos<sup>8</sup>. Esses dados nos ajudam a compreender os critérios de seleção das famílias, que se deu

<sup>7</sup> Como já comentamos anteriormente, o Programa é um complemento de renda voltado para famílias em situação de pobreza que tenham em sua composição gestantes, crianças ou adolescentes até 17 anos.

<sup>8</sup> Conforme Portaria nº 610/2011.

conforme a localização do domicílios anterior, condição do imóvel, ônus excessivo do aluguel, participantes do programa Bolsa-Família e portadores de mobilidade reduzida<sup>9</sup>.

Diante da pergunta se houve a participação das famílias na escolha da região ou do empreendimento, 98% e 96% dos entrevistados responderam que não, respectivamente para o Residencial Nova Canaã e Altos do Parque<sup>10</sup>. Quando perguntamos se gostariam que houvesse, 50% dos entrevistados do Altos do Parque responderam que sim. Da mesma forma que não houve participação na escolha do lote no residencial, 44% dos entrevistados do Altos do Parque responderam que gostariam que houvesse.

No Residencial Altos do Parque, por ser mais recente, perguntamos também se ali havia conhecidos do bairro anterior; 55,8% dos entrevistados responderam que sim. A respeito da questão sobre a proximidade de antigos vizinhos, 38% dos entrevistados disseram que os antigos vizinhos estão distantes da residência atual e 23% manifestaram interesse na proximidade. Isso nos indica que, ao menos, a localização do lote poderia ser discutida com os moradores, tendo em vista que poderia reforçar e reconstituir os aspectos de vizinhança e proximidade entre as famílias, considerando que o local de origem é o mesmo.

Sobre a localização do residencial em relação à cidade, as respostas obtidas no Residencial Nova Canaã foram mais favoráveis – justamente por estar contíguo a uma região um pouco mais adensada, como a do CPA, que hoje se caracteriza como um subcentro importante em Cuiabá. Dos 80 entrevistados, 50 consideravam a localização boa, 4 ótima e 20 ruim. Já no Residencial Altos do Parque, também por causa da localização, a avaliação foi menos favorável: 38 dos entrevistados responderam que achavam ruim, e 12 muito ruim. Percebemos que, especialmente

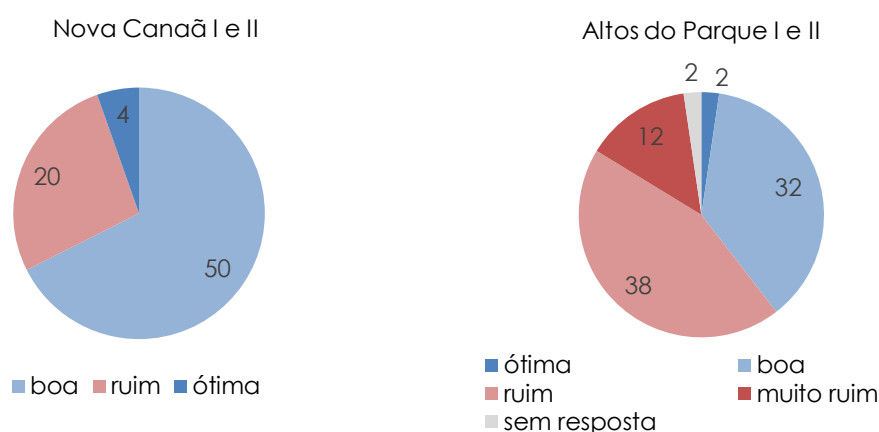
---

<sup>9</sup> Cabe destacar que a metodologia de escolha dos beneficiários aperfeiçoou-se desde os primeiros contratos. Já no Altos do Parque, especialmente para a segunda etapa, a antiga Secretaria de Cidades havia adotado as visitas domiciliares para comprovar a real necessidade das famílias, com dossiê, fotos e relatórios das assistentes sociais. Também houve um aumento significativo dos funcionários no quadro da Secretaria, demonstrando, na época, alguma iniciativa para lidar com a histórica fragilidade institucional. No entanto, já em 2015, quando a prefeitura passou por nova reforma administrativa, alterando a antiga Secretaria de Cidades para Secretaria de Habitação e Regularização Fundiária, nota-se um novo recuo, quando técnicos que estavam à frente de pastas importantes deixam o setor.

<sup>10</sup> Correspondentes a 69 respostas para o Residencial Nova Canaã e 83 para o Residencial Altos do Parque.



no Altos do Parque, é complexo aferir qualitativamente essas respostas, porque muitos questionaram as distâncias do centro e dos locais de trabalho e a falta de equipamentos. Entendemos que essa vinculação ao lugar na cidade, quando levanta aspectos qualitativos, normalmente está ligada às características bucólicas da região, com alguma mata no entorno, sempre ligada aos aspectos do ar puro e espaço arejado, mas isso logo se desmonta quando relacionam com as dificuldades de acessos enfrentados no cotidiano.



**Gráfico 17:** Compilação das respostas sobre a localização do residencial em relação à cidade.

Fonte: Elaborado pela autora em 2015 a partir das entrevistas.

## 5.2 A casa padrão para uma família que não é padrão: representações e práticas no espaço doméstico

Pudemos constatar, nas entrevistas, que existe uma variação muito grande com relação ao perfil e à composição familiar, agregando outros graus de parentesco com filhos, netos, sobrinhos, avós, tios, da mesma forma que existe a variação entre residentes, alternando de 2 a 7 pessoas por residência. Em certa medida, poderíamos concluir que estamos reproduzindo aspectos do déficit habitacional levantados pela FJP (2013), quando define o “adensamento excessivo do domicílio”, caracterizado pelo número médio de moradores por dormitório acima de três. Como vimos na planta apresentada no início deste capítulo, a unidade foi dimensionada para acomodar até 4 pessoas, sendo 2 pessoas por dormitório. De igual modo, podemos supor que, em alguns casos, estaríamos reproduzindo a coabitação, na

hipótese de haver “famílias conviventes secundárias”<sup>11</sup> com intenção de domicílio exclusivo – isso quando convivem avós ou filhos com netos.

Retomando os estudos realizados por Palermo, percebemos que a área do residencial é muito acanhada para acomodar esse número de residentes. Só atenderia, de fato, a 4 residentes por domicílio, compreendendo 9,22 m<sup>2</sup>/pessoa para o Residencial Nova Canaã, e 9,89 m<sup>2</sup>/pessoa e 10 m<sup>2</sup>/pessoa para o Residencial Altos do Parque I e II, respectivamente. E mesmo assim ficaríamos no limite das referências apontadas no capítulo anterior. Se considerarmos 6 ou 7 residentes por domicílio, composição muito identificada nas entrevistas, teremos um índice de adensamento muito superior, admitindo, na pior das hipóteses, 6,14 m<sup>2</sup>/pessoa e 5,27 m<sup>2</sup>/pessoa para o Residencial Nova Canaã. Ainda considerando os estudos de Pedro (2002b, 2002c) e de Buzzar e Fabrício (2006) a respeito da área ideal para os cômodos, percebemos que, em geral, as propostas dos residenciais ficam aquém das consideradas como recomendável pelos autores.

**Tabela 6:** Indicadores de áreas mínimas por habitante (em m<sup>2</sup>)

Domicílio 2 dormitórios	Indicadores conforme Pedro (2002b, 2002c)			Indicadores conforme Buzzar e Fabrício (2006)			Nova Canaã	Altos do Parque I e II
	Mínimo	Recomendável	Ótimo	Mínimo	Regular	Recomendável		
Ambiente								
Dormitórios /quartos	10,50 <sup>12</sup>	11,50	12,00	15,00	16,00	17,50	7,88	7,87 / 7,66
Sala e copa	14,00	18,00	21,00	10,00	11,50	12,50	8,42	10,76
Cozinha <sup>13</sup>	5,00	6,00	6,50	5,50	6,00	6,50	5,15	5,54
Banheiro	4,00	4,50	5,00	2,50	3,00	3,50	1,76	1,75
Circulação	2,00	3,5	4,5	-	-	-	1,30 <sup>14</sup>	1,75
Área de serviços	2,00	3,00	3,50	2,00	2,90	3,50	-	-
<b>Área total</b>	<b>58,00<sup>15</sup></b>	<b>74,00</b>	<b>85,50</b>	<b>35,00</b>	<b>39,40</b>	<b>43,50</b>	<b>36,89</b>	<b>39,57</b>

Fonte: Pedro (2002b, 2002c p. 58-60); Buzzar e Fabrício (2006).

<sup>11</sup> Segundo o IBGE (2013, p. 15), entende-se como famílias conviventes secundárias aquelas “constituídas por, no mínimo, duas pessoas, ligadas por laço de parentesco, dependência doméstica ou normas de convivência, e que residem no mesmo domicílio com outra família, denominada principal”.

<sup>12</sup> Considerando quarto de casal, incluindo o berço e o abaixo quarto duplo.

<sup>13</sup> Para Pedro, considerando a função “preparação das refeições”, o autor ainda incorpora na cozinha o espaço para “refeições rápidas”.

<sup>14</sup> A circulação serve de acesso ao quarto do casal e localização do lavatório do banheiro.

<sup>15</sup> Dimensões baseadas na área útil.

Esses números refletem na acomodação e nos rearranjos no espaço da moradia, desde o processo de mudança para o residencial até as ampliações e acréscimos. Com relação à adaptação à moradia atual, alguns dos entrevistados responderam que precisaram se desfazer de alguns móveis com a mudança, alegando sempre o tamanho reduzido do domicílio. Os que não precisaram, normalmente afirmam que não tinham muita coisa ou que foram beneficiados com o cartão “Minha Casa Melhor”, vinculado ao programa, que lhes permitiu adquirir novos móveis e eletrodomésticos. Quando perguntamos se sentiam falta de algum cômodo ou espaço que tinham na casa anterior, normalmente respondiam que sentiam falta de espaços mais amplos, representados quase sempre pelo quintal, varanda, quarto para as crianças, área de serviço coberta – itens que a planta atual não contempla.

As alterações mais frequentes nas unidades habitacionais, tanto no Residencial Nova Canaã como no Altos do Parque, são, em geral: muro<sup>16</sup>, impermeabilização da área externa e, sempre que possível, alguma ampliação. No Residencial Nova Canaã<sup>17</sup>, por ser mais antigo – entregue em 2011 –, houve maior frequência de acréscimos de cômodos, referentes a quartos, cozinha e, em maior quantidade, acréscimo de área ou varanda e área de serviço – na maioria das vezes, em edícula no fundo do lote. Também houve acréscimo de cômodo para atender comércio ou serviços. No Residencial Altos do Parque, a alteração mais identificada foi com relação ao muro e à impermeabilização da área externa, apesar de constataremos poucas alterações nas unidades, justamente pelo pouco tempo de uso, mas a maioria manifestou desejo de possíveis mudanças.

Apesar de o Residencial Altos do Parque ter sido entregue recentemente, alguns problemas construtivos já aparecem no âmbito da moradia: 46,5% dos entrevistados responderam que já tiveram problemas com goteiras; 18,6%, com rachaduras nas paredes, e 14%, com vazamentos, além de alegarem, em menores proporções, ventilação ruim, falta de água e problema na rede elétrica. Apenas 14% responderam que não tiveram problemas com a construção. Curioso constatar que poucas pessoas alegaram reclamar ou recorrer aos responsáveis para resolver tais

---

<sup>16</sup> Diretamente associado à questão da falta de segurança nesses residenciais.

<sup>17</sup> Assim como em residenciais mais antigos, onde as ampliações e rearranjos aparecem com mais frequência, conforme constatado nas visitas de campo. Vale lembrar também que muitos receiam alterar o padrão da casa, pois a Caixa não permite tal ampliação, tampouco o projeto prevê, como comentamos anteriormente.



problemas. Pelo contrato, a construtora fica responsável por quaisquer danos pelo período de cinco anos, mas apenas 27% dos entrevistados recorreram em busca de soluções: a maioria não reclama ou resolve por conta, o que totalizou 40,7% dos entrevistados.

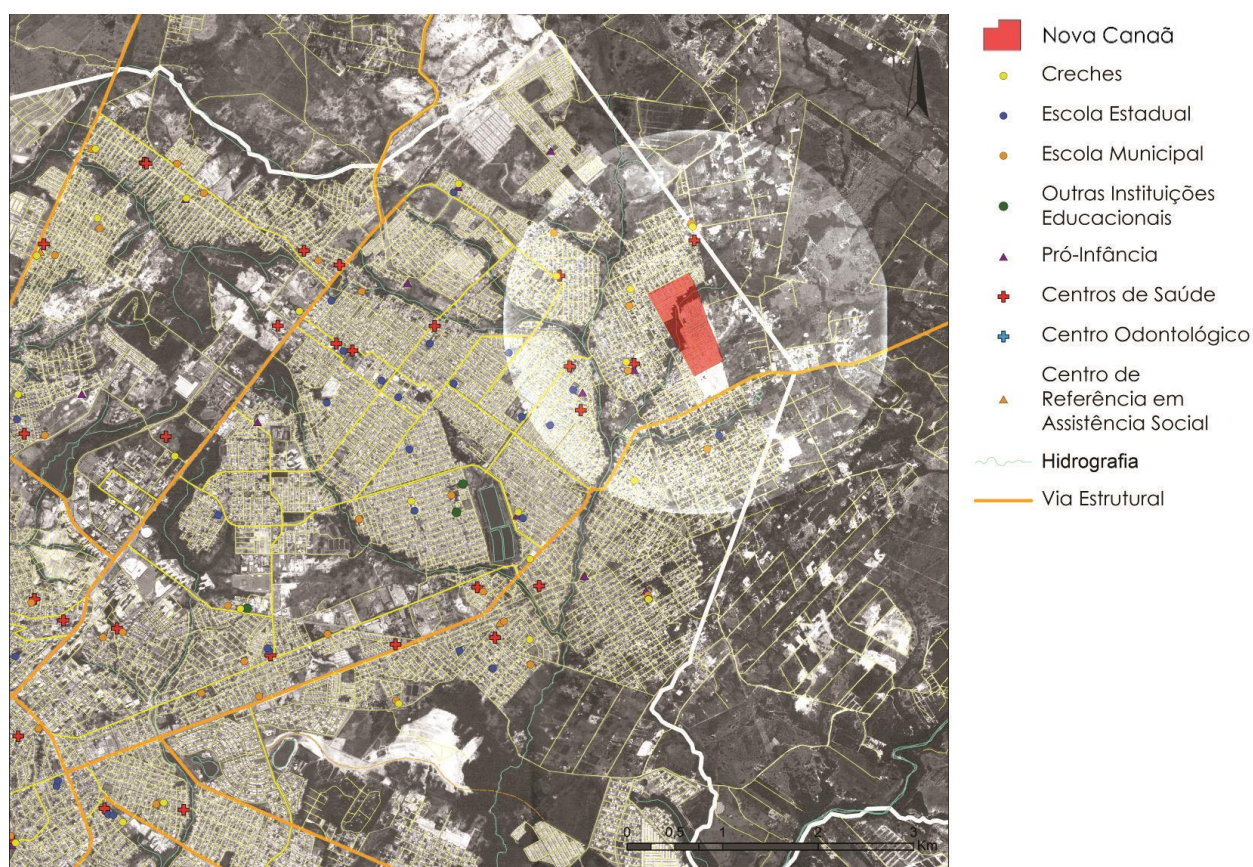
Tanto no Residencial Nova Canaã como no Altos do Parque, os entrevistados disseram que houve aumento considerável na despesa familiar após a mudança. Além da prestação da casa, referem gastos com outros serviços, como IPTU, luz, água e, o mais grave, gasto com transporte, compreendendo 41,9% das respostas no Residencial Altos do Parque. Isso é bem significativo, pois se relaciona diretamente com as distâncias a serem percorridas no cotidiano e com a ausência de equipamentos, pequenos serviços e comércios para atender o residencial, como veremos adiante.

### **5.3 O bairro e seus rearranjos: deslocamentos, territorialidades e novas apropriações no espaço intraurbano**

Os entrevistados de ambos os residenciais responderam também sobre o quesito mobilidade, e a questão mais apontada por eles foi sobre o tempo de deslocamento até o centro, além da distância em relação a regiões mais equipadas. No Residencial Nova Canaã, relatou-se que a demora é, em média, de uma hora, tendo em vista que o residencial fica a 13 quilômetros a nordeste da área central. Não por acaso, muito se questiona com relação ao tempo de deslocamento até o local de trabalho, já que, para se deslocar até outro ponto da cidade, o trabalhador, por falta de alternativa no sistema de transporte municipal, tem que ir até o centro para fazer as integrações necessárias, o que acaba por aumentar o seu tempo de deslocamento até o trabalho. Tanto o Nova Canaã I como o II são atendidos por três linhas de transporte público – 319, 310 e A06. O tempo de espera no ponto de ônibus gira em torno de 30 minutos para o 319, e de 30 a 60 minutos para o 310 e A06, fato também questionado pelos moradores nas entrevistas.

As localidades do entorno do Residencial Nova Canaã são Altos da Glória, Jardim Manancial, Jardim Umuarama, Três Barras, Jardim Paraná e, mais ao sul, Doutor Fábio I e II e Altos da Serra. Tanto o residencial como o entorno apresentam déficits

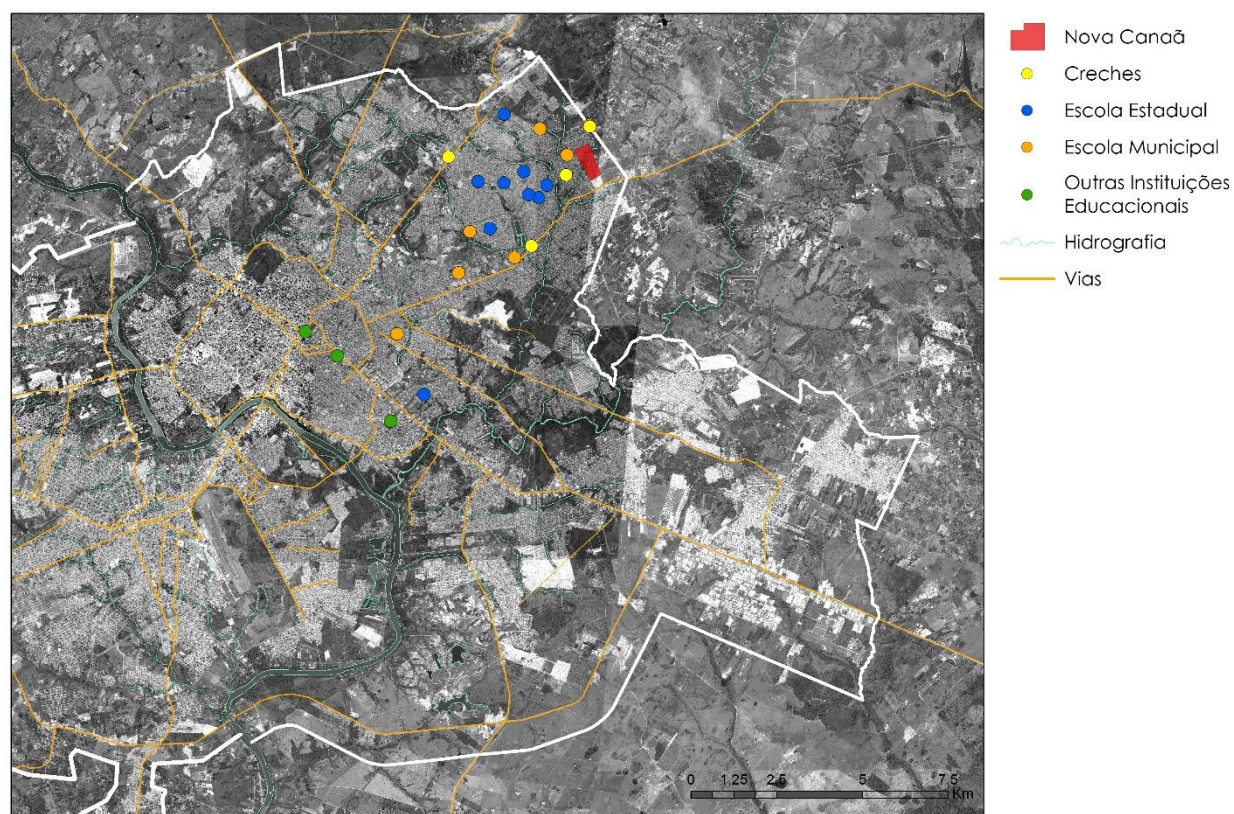
consideráveis de equipamentos, somando-se a outros de infraestrutura e serviços identificados na região nordeste de Cuiabá, como já comentamos. Apesar de estar nas proximidades da região do CPA, que é uma região mais consolidada, a estrutura pública existente não comporta o número de famílias residentes, caracterizadas por uma população de renda inferior, necessitando, portanto, da rede pública de ensino, saúde e assistência social. Isso foi constatado nas entrevistas, quando 31 dos entrevistados responderam que tiveram dificuldade para conseguir vaga em equipamentos de ensino para os filhos<sup>18</sup>, da mesma forma que muitos reclamaram do atendimento no Posto de Saúde do Três Barras, que não tem estrutura para atender a população do residencial, levando-a a se deslocar até outros postos do CPA ou mesmo à policlínica do Planalto, conforme demonstram os mapas a seguir (mapas 34 e 35).



**Mapa 34:** Localização dos equipamentos no entorno do Residencial Nova Canaã.  
Fonte: Elaborado em 2015 com dados coletados em 2015.

<sup>18</sup> Considerando-se 31 de 60 entrevistados, pois, a 20 deles, esse caso não se aplicava.





**Mapa 35:** Localização dos equipamentos utilizados pelos moradores do Nova Canaã I e II.

Fonte: Elaborado em 2015 com dados coletados em 2015.

No âmbito do PMCMV em Cuiabá, o Residencial Altos do Parque é o empreendimento que mais apresenta déficits. Tanto o Altos do Parque I como o II são atendidos por duas linhas de transporte público, a 610 e a 609 – esta última com funcionamento apenas nos finais de semana. O tempo de espera por ônibus fica em torno de 45 a 60 minutos. Justamente por isso, muitos residentes do Altos do Parque I reclamaram que é comum, em horário de pico de saída para o trabalho, o ônibus já vir lotado do Altos do Parque II, onde fica o seu ponto inicial. Também reclamaram do número insuficiente de pontos de parada. O tempo de deslocamento até o centro da cidade é de, em média, 60 minutos, podendo chegar até mesmo a 90 minutos, dependendo do horário, da mesma forma que o tempo de deslocamento até o trabalho, quando se aplica.

Com relação aos equipamentos comunitários – pela carência, no residencial e no entorno, de equipamento de ensino, creche, escola municipal e estadual (mapa 36) –, 42 entrevistados responderam que tiveram dificuldade para conseguir vaga em equipamento de ensino, como comentamos no capítulo 4. Crianças e adolescentes

têm que se deslocar até outros bairros, alguns até aos bairros de origem<sup>19</sup>, conforme demonstra o mapa posterior (mapa 37).

Entre as Escolas Estaduais (EE), citaram-se: Alcebíades Calhao, no bairro Quilombo, Alice Fontes Pinheiro, no bairro Jardim N<sup>a</sup> Sr.<sup>a</sup> Aparecida, Heliodoro Capistrano da Silva, no bairro Parque Cuiabá, Historiador Rubens de Mendonça, na Cohab São Gonçalo, Maria Hermínia, no CPA IV, Salim Felício, no bairro Parque Cuiabá, Presidente Médici, no bairro Araés, Cerqueira Caldas, no bairro Poção, Ulisses Cuiabano, no bairro Jardim Cuiabá, Victorino Monteiro da Silva, no bairro CPA IV, Nilo Póvoas, no bairro Bandeirantes, Barão de Melgaço, no bairro Dom Aquino, Souza Bandeira, no bairro Shangrilá e Leônidas Ampero Matos, no CPA III.

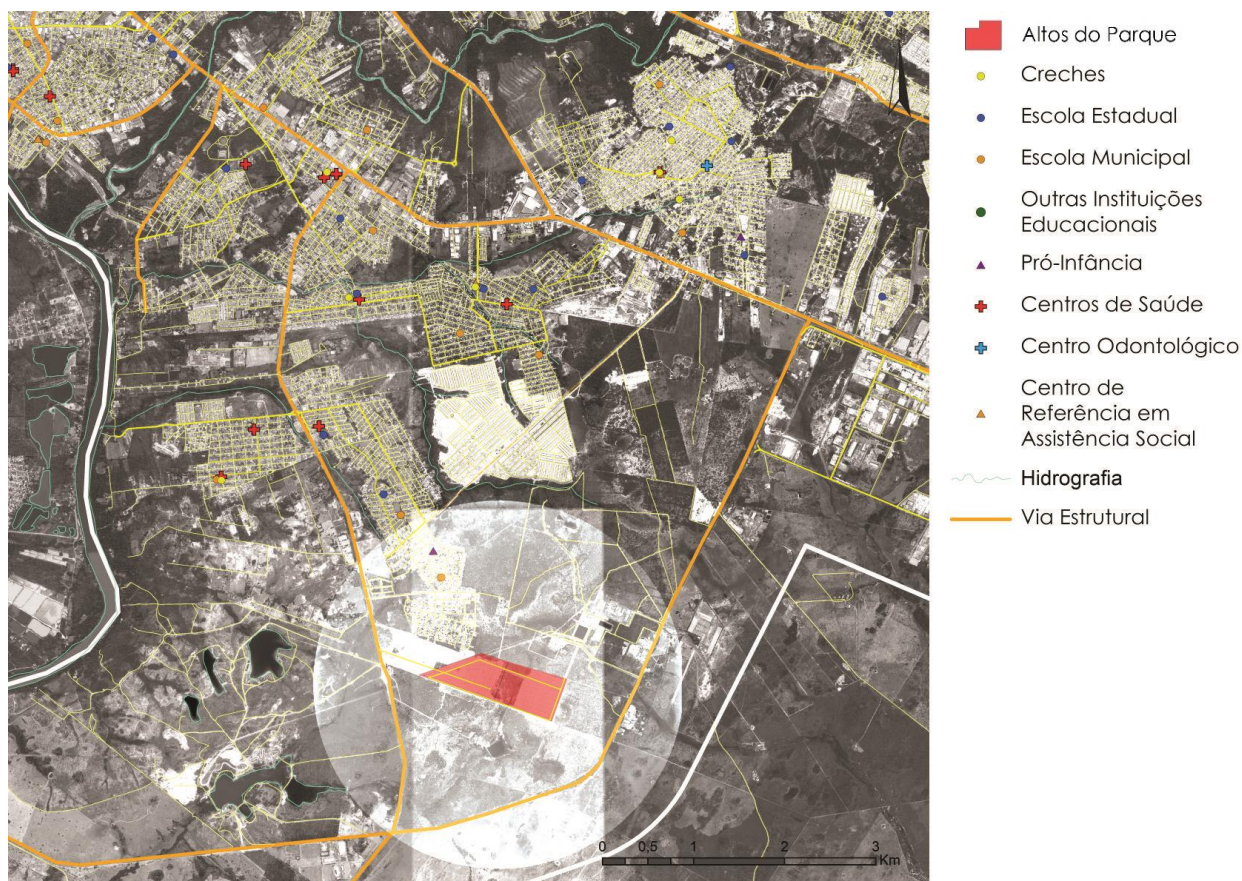
Com relação às escolas municipais (EM), as mais citadas foram: Joana D´Arc, no bairro Real Parque, e Padre Raimundo Pombo, no bairro Parque Cuiabá; a seguir vieram: Dejaní Ribeiro, no Bairro Jardim Vitória, Floriano Bocheneki, no bairro Parque Atalaia, Henrique da Silva Prado, no bairro Areão, Francisval de Brito, no bairro Coophamil, Machado Neves, na Cohab Nova e Adelina Pereira Ventura, no bairro Jardim Independência.

Em virtude da distância e da ausência de equipamentos disponíveis no entorno, poucas Creches Municipais (CMEI) foram citadas, apenas a João Crisóstomo, no bairro Dr. Fábio, a Professor Aecim Tocantins, no Parque Atalaia e a Erzira Cavalcante da Silva, na Comunidade Sucuri. Como consequência dessa ausência, constatamos, na casa de uma das entrevistadas, o funcionamento de uma creche informal para atender o bairro. Também se comentou que algumas crianças estão sem vagas em escolas e creches, e que muitas mães deixaram o trabalho para poder cuidar dos filhos. Houve ainda citação à Fundação Bradesco, no bairro Jardim Vitória, e à Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE), no centro.

---

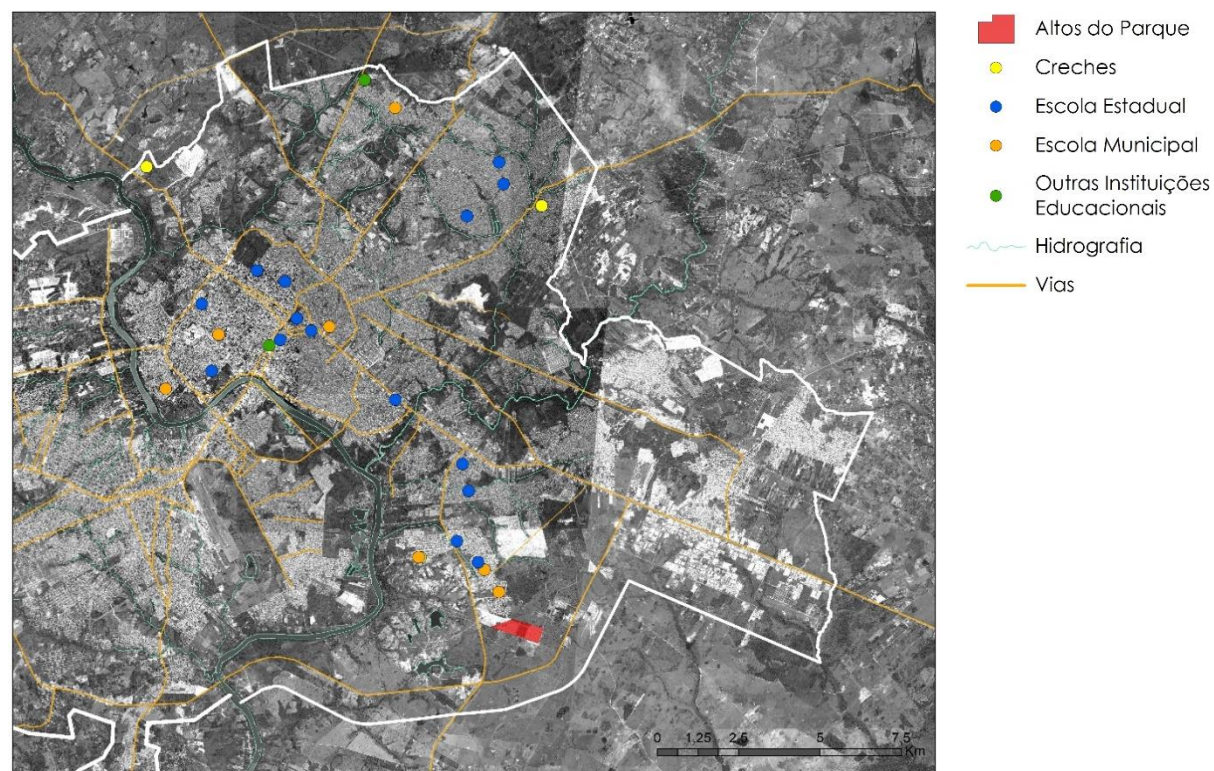
<sup>19</sup> O deslocamento se dá via transporte público, o que compreende mais de 50% das respostas; os demais se deslocam por transporte particular, van escolar ou motocicleta.





**Mapa 36:** Localização dos equipamentos no entorno do Residencial Altos do Parque.

Fonte: Elaborado em 2015 com dados coletados em 2015.



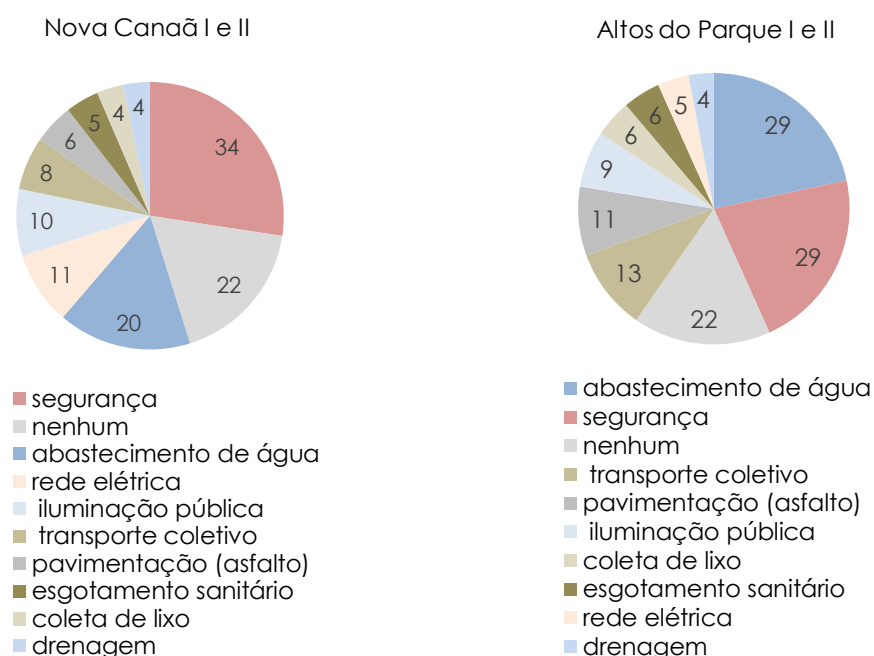
**Mapa 37:** Localização dos equipamentos utilizados pelos moradores Altos do Parque I e II.

Fonte: Elaborado em 2015 com dados coletados em 2015.

Semelhantemente ao que ocorre com os equipamentos de ensino, como no Residencial Nova Canaã, existe uma deficiência quanto aos equipamentos de saúde, vinculados ao Programa Saúde da Família (PSF) e ao Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), tendo os residentes que recorrer aos equipamentos do bairro de origem, haja vista que os dos bairros adjacentes não têm capacidade de suporte para atendimento a essa população.

Outro serviço dado como ineficiente é o dos Correios: em ambos os residenciais, apesar de o bairro ser regular, as residências ainda não possuem CEP, tendo os moradores que recorrer ao “Ganhatepo”, ao endereço antigo, a casa de parentes, a lotéricas, entre outros.

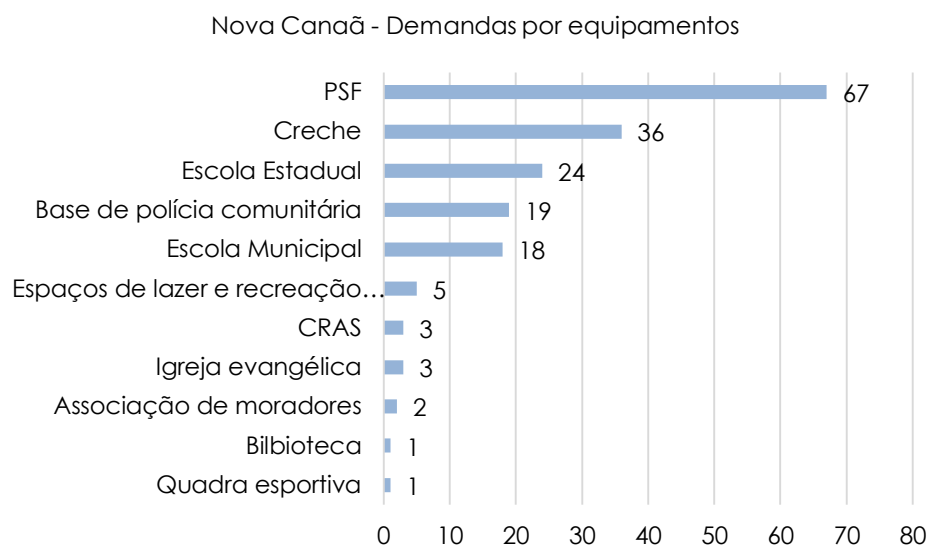
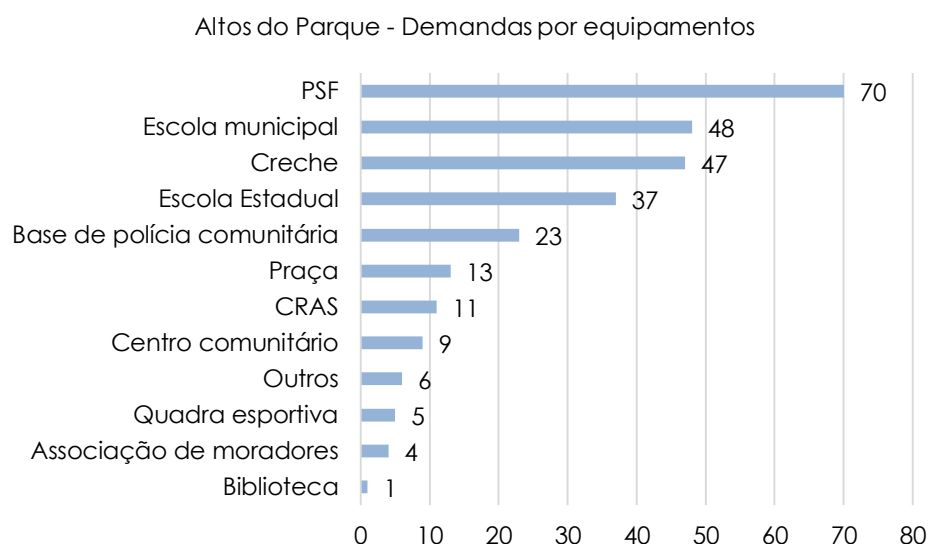
Sobre a infraestrutura urbana do Residencial Altos do Parque, apesar da entrega recente, 29 entrevistados alegaram problemas com abastecimento de água, 29 alegaram problemas com segurança, e 13 com transporte público, o que também foi contatado no Residencial Nova Canaã, ainda em maior medida, tendo em vista que o residencial é mais antigo: 34 dos entrevistados reclamaram da falta de segurança; o segundo problema mais citado foi o abastecimento de água.



**Gráfico 18:** Problemas com infraestrutura e serviços urbanos.

Fonte: Elaborado em 2015 a partir das entrevistas.

A respeito de demanda por equipamentos, quisemos saber quais seriam os três mais importantes para o bairro, e as respostas coincidem com os déficits apresentados anteriormente, conforme demonstram os gráficos a seguir.



**Gráfico 19:** Compilação das respostas sobre o desejo por novos equipamentos nos residenciais.  
Fonte: Elaborado pela autora em 2015 conforme compilação de dados das entrevistas.

O PSF aparece em primeiro lugar, tanto no Altos do Parque como no Nova Canaã, estando presente em 70 das respostas do Altos do Parque, seguida pela demanda por escola municipal e creche, presentes, respectivamente, em 48 e 47 respostas dos entrevistados. Também solicitaram escola estadual, base de polícia comunitária,



centro comunitário ou associação de moradores, entendendo que esses espaços poderiam contribuir para o fomento da vida cotidiana com atividades e oficinas para a população mais idosa. Da mesma forma no Nova Canaã: além do PSF, os entrevistados solicitaram creche e escola estadual, presentes, respectivamente, em 36 e 24 das respostas, depois, base de polícia comunitária (19 respostas) e escola municipal (18 respostas).

A questão da violência e segurança apareceu de forma frequente nas entrevistas em ambos os residenciais, o que podemos relacionar diretamente à carência de espaços de lazer e recreação e equipamentos comunitários, no caso do Residencial Altos do Parque, composto apenas por uma modesta quadra poliesportiva e pequenos equipamentos de saúde para a terceira idade, que foram entregues junto com a obra, e hoje já se encontram completamente deteriorados. Conforme as entrevistas, 70,9% responderam que não utilizam os espaços de uso comum. Grande parte das respostas ligava a precariedade ou falta de equipamentos desses espaços aos aspectos de segurança, violência e vínculo com o tráfico de drogas. As respostas nesse sentido foram das mais diversas: “é perigoso”, “o ambiente não é saudável”, “uso de drogas nesses locais”, “não é seguro”, “gurizada toma conta”, “só nóia, brigas e barulhos”, entre outras. Com relação aos aspectos físicos alegaram: “equipamentos precários”, “estão depredados e danificados”, “porque não tem ou o que tem é ruim”, “falta de sombra”, “muito sol” e “pouco atrativo”. Esses fatos ocorrem também em outros residenciais, assim como a associação desses espaços com o tráfico de drogas.

No Residencial Nova Canaã, semelhantemente, 61 dos entrevistados responderam que não utilizam os espaços de lazer e recreação, correspondendo a 76%, relacionando também a aspectos de degradação do equipamento existente ou mesmo à falta dele. Associam também à violência e falta de segurança. Ouvimos histórias de mães que não permitem que seus filhos frequentem esses espaços justamente pela presença do tráfico – em alguns casos, mães relataram que não gostam de viver no residencial porque o filho acabou se envolvendo com o grupo.

O domínio do tráfico nesses locais vincula-se não só à falta de qualidade nos projetos urbanísticos – os quais não privilegiam as áreas de uso comum nos parcelamentos do solo por visarem maior rentabilidade com a maximização do número dos lotes,

como já comentamos –, mas também à ausência, mais uma vez, do Estado, ao não ocupar essas áreas, mantendo o espaço sempre vazio, à espera de um equipamento comunitário que nunca é instalado<sup>20</sup>. Todos os residenciais ou não têm espaços coletivos ou, quando os têm, são precários e sem conservação, instalados sem o mínimo cuidado com o paisagismo, fato que deveria ser considerado por causa do clima da nossa região.

Sem dúvidas, a ausência de espaços qualificados para lazer e recreação interfere diretamente nas práticas de sociabilidade do bairro, que acabam se dando na frente das casas, sob os olhos dos pais, ou mesmo intramuros, onerando ainda mais o espaço doméstico, que já é pequeno.

Ainda com relação à segurança, perguntamos se a família considerava o residencial um lugar seguro e, comparando com a moradia anterior, se era mais seguro ou mais violento/perigoso. No caso do Residencial Nova Canaã, 57 dos entrevistados responderam que o residencial não é seguro e, quando comparado com a moradia anterior, 41 dos entrevistados responderam que é mais violento ou perigoso, 27 responderam que é mais seguro, e 10 disseram que é igual. No Altos do Parque, 55 responderam que não consideravam o residencial seguro<sup>21</sup>; já comparando com a moradia anterior, 38 consideram-no mais violento/perigoso; 21, mais seguro, e apenas 5 consideravam igual<sup>22</sup>.

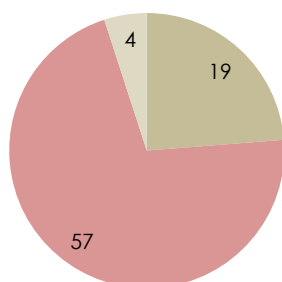
---

<sup>20</sup> Isso também não é problema específico dos programas atuais: já comentamos, no capítulo 2, que parte dos conjuntos construídos pela COHAB-MT não tiveram suas áreas de uso comum implantadas.

<sup>21</sup> Houve relatos de muitas casas assaltadas em menos de um ano.

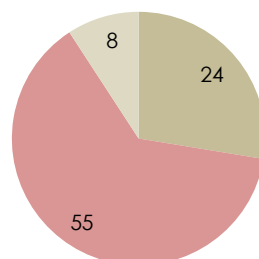
<sup>22</sup> Em uma das respostas, vinculou-se essa comparação às relações de vizinhança do bairro antigo: por mais que o tráfico estivesse presente, o fato de a pessoa conhecer a vizinhança, sendo colegas de infância e adolescência, favorecia o reconhecimento e respeito.

Nova Canaã I e II  
Você considera o bairro/localidade  
um lugar seguro?



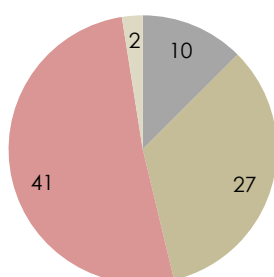
■ sim ■ não ■ sem resposta

Altos do Parque I e II  
Você considera o Residencial um  
lugar seguro?



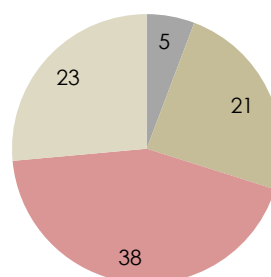
■ sim ■ não ■ sem resposta

Nova Canaã I e II  
Mais seguro ou mais perigoso/violento  
que seu local de moradia anterior?



■ igual  
■ mais seguro  
■ mais violento/perigoso  
■ sem resposta

Altos do Parque I e II  
Mais seguro ou mais violento/perigoso  
do que a sua moradia anterior?

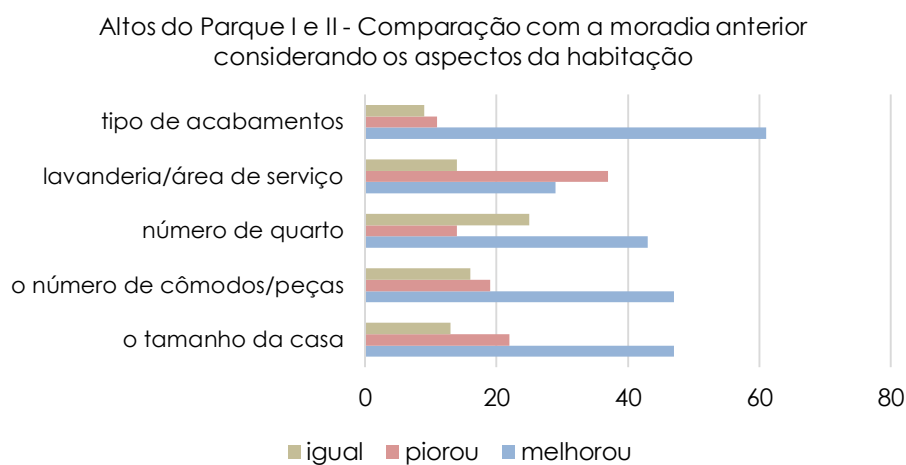
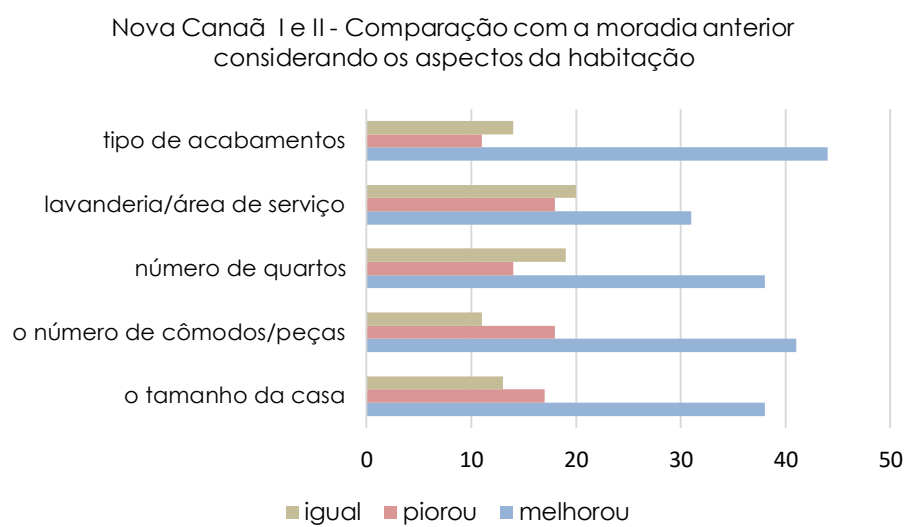


■ igual  
■ mais seguro  
■ mais violento/perigoso  
■ sem resposta

**Gráfico 20:** Compilação das respostas sobre segurança e violência nos residenciais.

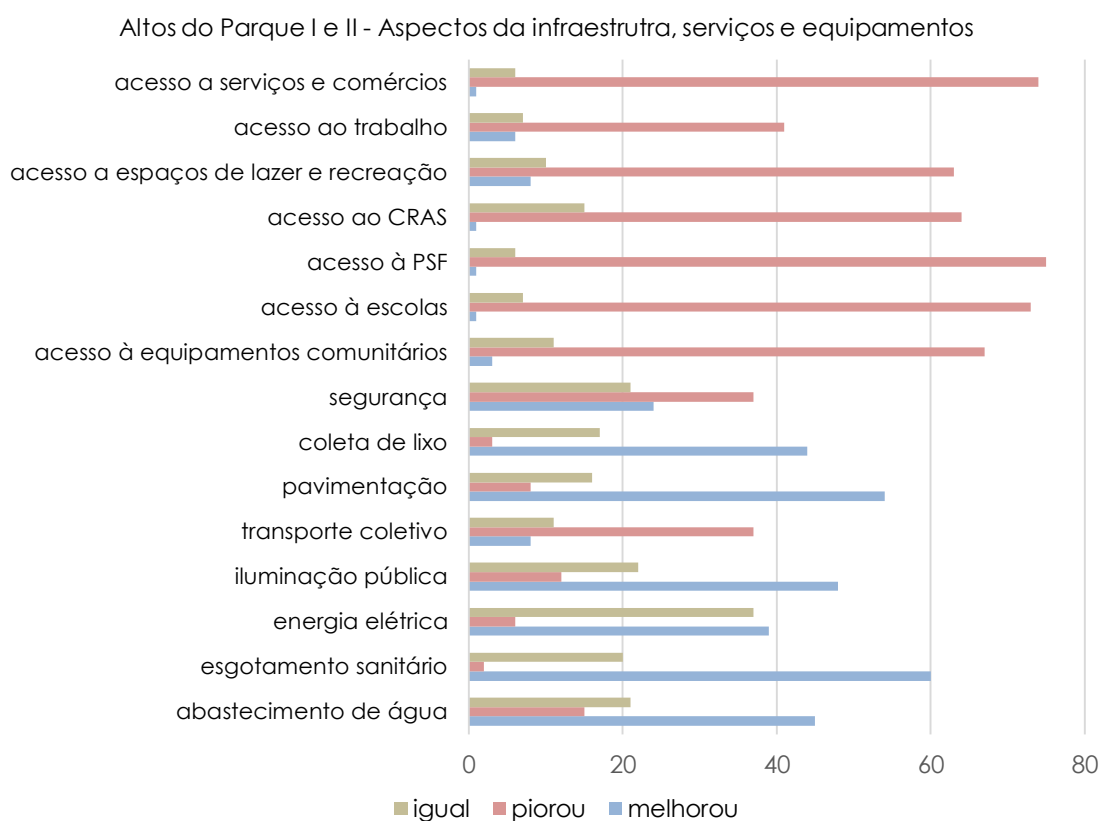
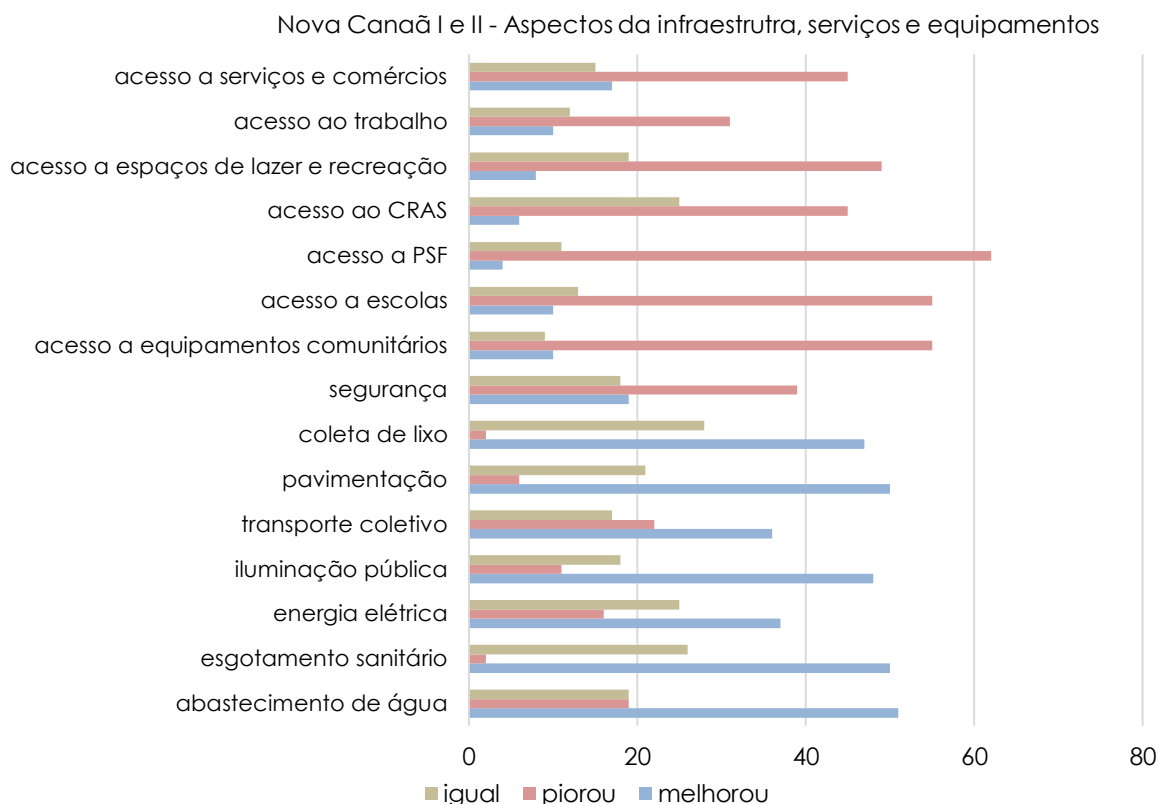
Fonte: Elaborado em 2015 conforme dados compilados das entrevistas.

Quando comparada com a moradia anterior, apesar de as dimensões serem muito aquém, conforme demonstramos acima, percebemos que os entrevistados estão satisfeitos com a atual. Isso deve se justificar pela alta incidência de famílias com origem de áreas de risco, casas de aluguel ou coabitação. De fato, existe uma satisfação, sobretudo com o tamanho da casa e número de cômodos, também com o acabamento, o que não ocorre com a área de serviço, justamente por oferecer apenas um tanque na calçada externa, sob o beiral.



**Gráfico 21:** Compilação das respostas quando comparada a moradia atual com a anterior, considerando-se os aspectos da habitação.

Fonte: Elaborado em 2015 conforme dados compilados das entrevistas.



**Gráfico 22:** Compilação das respostas quando comparada a moradia atual com a anterior, considerando-se os aspectos da habitação.

Fonte: Elaborado em 2015 conforme dados compilados das entrevistas.

Quando comparados os aspectos do bairro e do entorno aos aspectos do bairro anterior, percebemos que também existe satisfação com relação aos aspectos de infraestrutura, pavimentação, rede de água, esgoto e iluminação pública, conforme demonstrou o gráfico acima, apesar de se queixarem dos problemas já ocorridos. No entanto, o grande gargalo com relação aos aspectos do bairro é a carência generalizada de equipamentos comunitários, compreendendo, em grande parte, a falta de um PSF, o que implica danos à saúde dos moradores, bem como de equipamentos de ensino em geral. A segurança também foi um dos pontos levantados e, em especial, no Altos do Parque, o transporte público, que limita os deslocamentos da população.

Apesar de os bairros de origem dos residenciais apresentarem características de precariedade dos domicílios e também urbanística, como vimos, estão mais bem inseridos na cidade e, com isso, oferecem melhores condições de acesso a equipamentos, serviços e comércios em geral.

Sobre a preferência de morar na residência antiga ou na atual do Residencial Altos do Parque, das 80 respostas válidas para essa pergunta, 15 dos entrevistados disseram que preferiam morar na residência antiga, vinculando as respostas aos aspectos da localização e acesso a equipamentos e serviços. Sobre a preferência em morar na residência atual, 65 responderam que preferiam morar no residencial – 35 deles vincularam as respostas à questão da propriedade, seis, aos aspectos físicos da unidade habitacional, tamanho, estrutura e “por ser de alvenaria”, e outros três, à infraestrutura do bairro. Quando perguntamos se a família, em algum momento, pensou em se mudar do residencial, 56 dos entrevistados do Altos do Parque responderam que não, e 26 responderam que sim. Dentre os motivos, além dos já comentados segurança, transporte e distância dos locais de trabalho, o que mais chamou atenção foi a solidão.

No Residencial Nova Canaã, quando perguntamos onde preferia morar, 12 dos entrevistados responderam que preferiam a antiga residência, associando esse desejo, obviamente, aos valores de uso da antiga residência e de pertencimento ao bairro, sobretudo aos aspectos da segurança, uma vez que, no antigo bairro, esse fator, segundo eles, é amenizado pela proximidade de amigos, família e melhores relações com a vizinhança. Referiram também os aspectos físicos da antiga unidade

habitacional, em especial o tamanho e a divisão de cômodos. Essa resposta aparece principalmente quando o imóvel é cedido ou quando a família mora em situação de coabitação em uma residência maior.

Com relação à preferência pela moradia atual, 66 dos entrevistados responderam que preferiam morar no Nova Canaã, e, da mesma forma que no Altos do Parque, 42 associaram à questão da propriedade e também ao peso do aluguel da residência anterior; em menor medida relacionaram aos aspectos da segurança.

Ainda que com todas as contradições, os moradores estão, em parte, satisfeitos com as condições da casa atual. Mesmo que, paradoxalmente, essa satisfação esteja em desacordo com os aspectos vinculados ao direito à cidade, pelo fato de o residencial ser localizado distante do centro, como vimos, com grande carência de equipamentos, sendo dificultado o acesso a eles e aos postos de trabalho, o que coloca o bairro de hoje em condições piores que o anterior, agravado ainda pelos relatos de violência crescente.

O fato de, em ambos os residenciais, o aspecto de propriedade permanecer inabalável mesmo diante da constatação dos problemas reforça o nosso argumento de que se faz uma associação equivocada do direito à habitação somente através da legitimidade do bem privado, alimentada historicamente pela construção da ideologia do sonho da casa própria. Existe um número significativo de residências vazias ou aparentemente abandonadas; também constatamos nas entrevistas que 17% das famílias entrevistadas no Residencial Nova Canaã não são as beneficiárias do programa. Isso demonstra que a política voltada apenas para o acesso à moradia, independentemente de outros fatores que a ela se vinculam, precisa, no mínimo, ser reavaliada. Tal situação acaba por ofuscar e, por vezes, camuflar as contradições dos programas e também a própria forma de os moradores lerem os problemas dos residenciais, deixando de vincular o direito à habitação a outros direitos, até mesmo ao de reivindicá-los.

Política habitacional não necessariamente deve ser política de fomento à propriedade privada da casa. Não basta garantir esse direito se, em outra mão, ele fere outros direitos que se relacionam ao direito à cidade e aos direitos sociais básicas. Pudemos constatar, nas entrevistas, dois temas que são centrais na



investigação e que devem ser lidos de maneira interrelacional. Primeiro, a questão da localização periférica dos empreendimentos destinados à classe de menor renda, que, como vimos, aumenta os deslocamentos intraurbanos, diminui o tempo livre dos moradores, dificulta o cotidiano e restringe os acessos a serviços e equipamentos. O segundo, também relacionado ao fator localização, é a carência de equipamentos comunitários para fomentar a esfera de vida pública. É justamente na maior queixa dos entrevistados que residem os índices de vulnerabilidade social, onde não existe escola para as crianças e adolescentes, tampouco equipamentos de lazer, recreação para fomentar práticas de sociabilidade, reforçando os “constrangimentos” e restringindo as possibilidades de acesso à vida urbana.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

"Estranhem o que não for estranho. Tomem por inexplicável o habitual. Sintam-se perplexos ante o cotidiano. Tratem de achar um remédio para o abuso. Mas não se esqueçam de que o abuso é sempre a regra"  
Bertolt Brecht, s.d.



Produção informal versus empreendimento PMCMV, Rondonópolis. Foto: Elana F. Oliveira, 2014.  
Acervo ÉPURA/UFMT.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

---

### O tipo urbano e arquitetônico como a-histórico

Quando iniciamos esta investigação, o primeiro questionamento que surgiu era com relação ao modelo de configuração urbanística e arquitetônica resultante da política habitacional no Brasil, que se desdobrou em querer saber o porquê de ele ser frequentemente reproduzido nas periferias urbanas brasileiras.

Iniciamos uma leitura exploratória sobre a trajetória habitacional<sup>1</sup>, buscando reconhecer a sua origem, revisitamos os primeiros discursos, práticas, representações, bem como os primeiros dispositivos reguladores da forma de moradia para os trabalhadores urbanos e sua inserção na cidade, através dos códigos e planos, como apontamos no capítulo 1.

Demonstramos que esse modelo, que passamos a definir como tipo urbano e arquitetônico, não é um fato novo. O capítulo 2 apresentou as iniciativas pioneiras do Estado no fomento habitacional e as críticas que foram feitas no âmbito dos conjuntos produzidos durante o período militar através do BNH e da COHAB-MT, seja sobre o padrão tipológico da unidade habitacional, seja sobre a localização urbana dos conjuntos, chegando até a ser identificado como uma forma urbana particular: a *forma-conjunto* (DAMIANI, 1993; PRETELA, 2012), um *tipo arquitetônico* (COMAS, 1986) ou com uma *fisionomia específica* (FREIRE, 1997).

Dos dispositivos disciplinares do início do século passado às práticas recentes, o padrão isolacionista de aspiração higienista não variou muito além da casa unifamiliar, com dois quartos, sala, cozinha e banheiro, conformada pelos aproximados 40 metros quadrados de área coberta pelo telhado de duas águas. Sua configuração urbanística se deu a partir do amontoamento dessa unidade padrão, da sua espacialização simples, monótona e em larga escala. Também não é novo que essa produção tenha sido feita quase exclusivamente em glebas periféricas, segregadas, homogêneas do ponto de vista do uso do solo e da faixa de

---

<sup>1</sup> Ver quadro síntese em anexo.

renda familiar e ainda distantes dos centros de trabalhos, carentes de equipamentos comunitários, infraestrutura e serviços urbanos, onde, naturalmente, o preço da terra é mais baixo.

Os capítulos 4 e 5, apresenta a manutenção desse tipo a-histórico na prática contemporânea, a partir da leitura e análise do desempenho do PAR e PCMV no nosso recorte territorial, Estado de Mato Grosso, em especial Cuiabá e Várzea Grande. Demonstramos o desempenho dos programas em estudo em suas diferentes escalas – regional, urbana macro e mesolocal, intraurbana –, gerando, como vimos, impactos significativos que se relacionam diretamente aos aspectos da segregação e dificuldades de acessos às oportunidades.

Apesar da abertura política com o fim da ditadura, bem como dos avanços no campo jurídico ao que compete a função social da propriedade, bem como das experiências ao longo dos anos 1980 e 1990, possibilitando inclusive outras formas de provimento habitacional, como apresentamos no capítulo 3, verifica-se, ainda hoje, a permanência do tipo urbano e arquitetônico para conformação dos espaços de morar para os pobres no Brasil, o que só se agravou com o recuo do Estado nos últimos anos e com a transferência da produção da HIS para o setor privado.

De tudo o que a Política Nacional de Habitação construiu no período democrático<sup>2</sup>, incluído aí o próprio PlanHab, hoje as ações se resumem a um único programa, cujo objeto essencial de aspiração é a casa própria – produzida não pelos moradores, mas pelo mercado privado. Atrás dessa possibilidade de ascensão social, há uma massa empobrecida que sonha em sair do aluguel e ter os seus direitos mínimos reconhecidos, mesmo que isso seja conferido por apenas um título de propriedade.

A forma como esse direito vai se materializar disciplina um modo de vida com base em um desenho secular que, no plano local, demonstra que não condiz com a diversidade dos arranjos familiares, tampouco com as necessidades de uso dos grupos atendidos.

Os ideais de segregação urbana expressos nas normativas do princípio do século passado, bem como a proposta da casa higiênica e econômica para a classe de

---

<sup>2</sup> Atualizada no quadro do Ministério das Cidades.

menor renda, reproduziram-se ao longo do século XX e trouxeram significados simbólicos que se reiteram na prática contemporânea de intervenção pública, impondo uma linguagem projetual que se assume e se concretiza, tanto no saber técnico que o reproduz (arquitetos, engenheiros e gestores), quanto no imaginário da sociedade, que logo a identifica como um destino específico dos pobres.

A lógica de estruturação do espaço urbano e intraurbano pouco se alterou. De lá para cá, esse tipo se consagrou como a única forma legítima de acesso à habitação via produção formal, pautada logicamente por uma construção também histórica e ideológica de promoção da propriedade privada.

### **Sobre o papel dos agentes na estruturação do espaço urbano e na manutenção do tipo urbano e arquitetônico**

Outra questão que nos acompanhou era a busca por compreender o papel dos agentes públicos e privados na estruturação do espaço urbano brasileiro via política habitacional, o que para nós se traduziria na leitura do plano institucional.

Destacamos, no início, a questão da periferização e precariedade da moradia como um processo decorrente da intensa urbanização e modernização incompleta no Brasil, que, contraditoriamente, combinava símbolos modernizantes e marcas do atraso. Também destacamos o peso dos baixos salários dos trabalhadores pobres, que contribuiu para a sua inserção incompleta no território urbano, tendo como alternativa a autoconstrução da moradia periferia afora, por vezes sob condições extremas de precariedade, ou o acesso formal via programas habitacionais, também precários e periféricos.

Retomando os conceitos de segregação involuntária, como nos propõe Villaça (2001) e Marcuse (2004), as inúmeras favelas e ocupações irregulares, bem como o conjunto habitacional, foram e são o destino inelutável de famílias que vivem em

situações eminentes de risco ou à sombra dos altos preços dos aluguéis que abocanham boa parte de seus salários<sup>3</sup>.

Entendíamos, de princípio, o papel marginal do Estado, quando não conseguia promover, de forma plena, o padrão mínimo conquistado pela modernidade<sup>4</sup>, como moradia, educação universalizada, saneamento básico. No entanto, de ausência passiva ou papel marginal no processo de estruturação do espaço urbano, o entendimento, na conclusão desta investigação, passa a uma omissão estratégica ou participação ativa desse ente público. A vila da miséria referida por Freire (1997) ou a pobreza endêmica de Peter Hall (2001) são, na cidade contemporânea, produzidas pelo próprio Estado, que, ao longo do tempo, não esteve e não está em determinados temas porque não quer estar, quando não assume o histórico passivo urbano é também porque lhe é conveniente, mantendo, por um lado, o privilégio de determinados recortes urbanos das altas classes, e, por outro, uma demanda sempre constante de moradia e urbanidade para as classes mais baixas, o que, de certa forma, torna-se trunfo populista em períodos eleitoreiros e também mantém a crescente demanda para alimentar o mercado privado.

Com relação aos aspectos da segregação, o Estado não só se ausenta, mas, sobretudo, a promove. A partir do nosso recorte territorial, considerando a escala macro e mesolocal, Cuiabá e Várzea Grande, a investigação demonstrou como o Estado, por meio do poder municipal, sempre esteve, de certa forma, à frente dos processos de segregação e dispersão urbana, desde o período da FCP, passando pelas constantes dispersões via conjuntos habitacionais da COHAB-MT, como demonstramos no capítulo 2, até a produção recente via PAR e PMCMV, apresentada na parte 2 deste trabalho. Ele se coloca não mais de forma velada, mas como principal promotor da segregação, e isso fica evidente quando, na leitura da dimensão jurídica e institucional, identificamos que: **a)** ausenta-se e mantém historicamente condições de irregularidade e precariedade urbanísticas e fundiárias dos assentamentos, não os reconhecendo inclusive como parte da cidade oficial, ignorando suas demarcações para processos de regularização<sup>5</sup>; **b)** omite-se em

---

<sup>3</sup> Conforme demonstramos no capítulo 5, ao discorrer sobre a condição dos imóveis anteriores dos beneficiários do PMCMV, em grande parte vivendo sob ônus excessivo de aluguel, com valores que comprometiam, em média, 50% do salário.

<sup>4</sup> Conforme Maricato (2010).

<sup>5</sup> Como demonstramos no capítulo 3.



oferecer mecanismos de controle do solo urbano, deixando de instituir, por exemplo, os instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade; **c)** omite-se quando aceita estratégias e burlas legais para permitir não só a aprovação de conjuntos contíguos e agrupados, mas também periféricos, carentes de infraestrutura, serviços e equipamentos<sup>6</sup>; **d)** coloca-se, escancaradamente, como agente promotor da segregação, quando delimita, oficialmente, através de Zeis de vazios, que o lugar dos pobres é, de fato, no limite da periferia urbana<sup>7</sup>; **e)** pactua-se com a livre atuação do mercado privado na conformação de uma cidade segregada por zonas equipadas da alta classe e zonas homogeneamente pobres e desprovidas<sup>8</sup>; **f)** fragiliza constantemente a estrutura institucional para tratar dos temas vinculados à moradia e regularização fundiária no município.

Portanto, demonstramos que a produção da habitação via políticas de provisão habitacional no Estado, em especial Cuiabá e Várzea Grande, reproduz na contemporaneidade um padrão de conformação do habitar popular que legitima um lugar na cidade de menor valor que parece (e é) específico dos pobres, sendo ainda impulsionados pela própria mão do Estado, que corrobora com a guetificação da cidade por faixas de renda.

### **A habitação como uma mercadoria no contexto democrático de direitos**

O que nos surpreende é, justamente, conhecer todo o passivo social e territorial dessas intervenções, ao longo do século passado, sobretudo do período do BNH, ter um acúmulo suficiente de críticas sobre esse modelo e, no entanto, vê-lo mais uma vez se reproduzir nas periferias das cidades brasileiras. Nos anos 1970 e 1980, poderíamos até julgar que estávamos sendo surpreendidos com o *boom* da urbanização precoce que o país passava, sem que tivéssemos tempo o suficiente para absorver tantas transformações nas nossas cidades. Mas, agora, virando o século XXI, com uma altos índices de urbanização em algumas cidades, com todo

<sup>6</sup> Além de criar burlas legais para ampliação do perímetro urbano através da criação dos Distritos, como vimos no capítulo 4.

<sup>7</sup> Como comentamos a respeito do processo atual de revisão da Lei nº 231, que trata do Uso e ocupação do Solo, que prevê a demarcação da Zeis de vazios próxima ao Distrito industrial de Cuiabá.

<sup>8</sup> Como a região norte, que se consolida com a proliferação dos condomínios de alto luxo, e a região sul, que combina precariedades urbanísticas cumulativas e novos conjuntos habitacionais.

um histórico de lutas por direitos urbanos, que resultou num amplo e complexo aparato jurídico, que nos respalda em termos da função social da cidade e da propriedade, não podemos permitir a reprodução desse modelo que, como sabemos, traz severos passivos para o território urbano, muitos deles já denunciados pelas questões de insegurança e violência urbanas.

O fato de o PMCMV ter construído, no estado de Mato Grosso, em menos de cinco anos, quase o equivalente à produção de 33 anos de atuação da COHAB-MT, reproduzindo projetos de igual ou pior qualidade urbanística e arquitetônica dos anos anteriores, passando por cima de muitas das diretrizes dos planos diretores municipais ou tendo o respaldo de um Plano de Habitação que endossa apenas um déficit quantitativo, sem fazer jus às reais necessidades da cidade, como o caso dos planos de Cuiabá e Várzea Grande, é algo que temos que frear e diante do qual nos posicionar.

Apesar de considerarmos significativa a retomada de aporte de recursos no setor habitacional para os segmentos de menor renda, os números consolidam no território urbano a manutenção de um desenho tipológico e de localização que carregam princípios higienistas e de segregação urbana do século passado.

Vimos, ainda, que o reconhecimento da habitação como produto esteve presente nos diversos programas e pacotes estatais ao longo do século passado. A concepção do direito à habitação para o trabalhador urbano se reduz à aspiração a esse bem privado que reiteradamente vem se convertendo em mera mercadoria, como um produto específico produzido pelo mercado privado e, justamente por isso, desvinculado de outros direitos.

O direito à habitação não deve ser alcançado de forma isolada: ele se relaciona diretamente aos direitos à cidade e aos direitos sociais decorrentes. Da forma como vem sendo implantada a política habitacional no país, especialmente no Estado de Mato Grosso, focada sobretudo no apelo e difusão da casa própria, estamos intensificando os problemas urbanos, gerando novos passivos que, no contexto local, se materializam em situações de constrangimentos, ausências e vulnerabilidades sociais, como demonstramos no capítulo 5.

Contraditoriamente, temos que voltar às questões debatidas ao longo dos anos 1980 e 1990, em prol do direito à cidade e à moradia digna, só que com uma grande diferença: à época, estávamos saindo de uma ditadura e era natural que essas questões emergissem da esperança de tempos melhores; hoje, em pleno período democrático e com um governo que se dizia em prol dos trabalhadores, é angustiante perceber como mantivemos, em desenhos ainda mais perversos, aquele tipo urbano e arquitetônico esparramado periferia afora ao longo da ditadura, rasgando, de certa forma, cotidianamente, os princípios e diretrizes da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade.

Para o debate intelectual, progressista, a habitação digna é um direito, e a cidade deve cumprir a sua função social. Para a cidade real, é mera mercadoria, objeto de troca em meio a tantas carências da população, fragilmente suscetível aos interesses dos agentes públicos e privados que, cada um a seu modo, com protagonismos estrategicamente combinados, promovem processos de segregação socioespacial e a manutenção do tipo urbano e arquitetônico de morar para os pobres no país.



## REFERÊNCIAS



Residencial Altos do Parque, Cuiabá. Foto: Acervo autora, 2013.

## REFERÊNCIAS

---

ANNAES DO 1º CONGRESSO DE HABITAÇÃO – São Paulo, Maio de 1931. Publicação Oficial. São Paulo: Escolas Professionaes do Lyceu Coração de Jesus, 1931. 386 p.

AQUINO, Adejá – “Habitação popular. A penúria da moradia na periferia urbana (Notas sobre regularização fundiária)”. 1ª ed. Cuiabá: EdUFMT, 2009. ISBN: 978-859327-0305-7.

ARANTES, Pedro Fiori; FIX, Mariana – Minha casa, minha vida, o pacote habitacional de Lula. “Correio da Cidadania” [Em linha]. (Jul. 2009) [Consult. Out. 2009] Disponível em: [http://www.correiocidadania.com.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3580:pcthabitacional310709&catid=66:pacote-habitacional&Itemid=171](http://www.correiocidadania.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3580:pcthabitacional310709&catid=66:pacote-habitacional&Itemid=171) ISSN 1983-697X

ASCHER, François – “Os novos princípios do urbanismo”. 1ª ed. São Paulo: Romano Guerra, 2010. 104 p. Coleção RG Bolso, Vol. 4. ISBN: 978-85-88585-25-6.

AYMONINO, Carlo – “La vivienda racional. Ponencias de los congresos CIAM 1929-1930”. Barcelona: Gustavo Gili, 1973.

AZEVEDO, Aroldo – “Cuiabá: estudo de geografia urbana”: anais. In VIII Assembleia Geral Ordinária da AGB. Associação dos Geógrafos Brasileiros, Julho de 1953. Relatório apresentado por Aroldo de Azevedo, orientador geral das pesquisas de campo. 66 p. ISBN [?].

AZEVEDO, Doriane – “Rede urbana mato-grossense: configurações espaciais, intervenções políticas e econômicas e ações de planejamento”. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP), 2006. Dissertação de mestrado em arquitetura e urbanismo.

AZEVEDO, Doriane; SANTOS, Camila – “Análises das estruturas urbanas de Campo Verde e Primavera do Leste: contributos ao ordenamento territorial”: anais. In Semana Acadêmica da UFMT. Cuiabá: UFMT, 2014.

AZEVEDO, Sérgio – Desafios da habitação popular no Brasil - políticas recentes e tendências. In CARDOSO, Adauto Lucio (Org). “Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX”. 1ª ed. Porto Alegre: ANTAC, 2007. Coleção Habitare. p. 12-41.

AZEVEDO, Sérgio – Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH. “Revista de Administração Pública”. ISSN 0034-7612. Rio de Janeiro: FGV. 22:4 (Out. / Dez. 1988) 107-119.

AZEVEDO, Sérgio; ANDRADRE, Luís Aureliano Gama de - “Habitação e poder”. 1ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

AZEVEDO, Sérgio; ARAÚJO, Maria Bernadete. A questão do “déficit habitacional” nas favelas: os pressupostos metodológicos e suas implicações políticas. In BRASIL. Ministério das Cidades. SANTA ROSA, Júnia (Org.). “Política habitacional e a



integração urbana de assentamentos precários: parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos". Brasília-DF: Ministério das Cidades, 2008.

BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO. BNH – “Resolução da Diretoria nº 38/73, de 31 de Maio” [Em linha]. Rio de Janeiro, 1973. [Consult. Jul. 2014] Disponível em: <http://www.prognum.com.br/legislacao/leis/BNH-RD-38-73.htm#.VZxnDvIVhBc>

BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO. BNH – “Resolução do Conselho de Administração RC n.º 07/73, de 30 de Março” Dispõe sobre programa de Complementação Urbana a ser executado através de Projetos CURA – Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada [Em linha]. Rio de Janeiro, 1973. [Consult. Maio 2014] Disponível em [http://www.prognum.com.br/legislacao/leis/BNH-RC-07-73.htm#.VcyAE\\_IVgV8](http://www.prognum.com.br/legislacao/leis/BNH-RC-07-73.htm#.VcyAE_IVgV8)

BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO. BNH/COHAB-MT – “A casa própria é valor de valorização social e de promoção humana”. Revista. 1982.

BANCO NACIONAL DE HABITAÇÃO – “BNH: projetos sociais”. Rio de Janeiro: Gráfica Portinho, 1979.

BANDEIRINHA, José António Oliveira – “O processo SAAL e a arquitectura no 25 de abril de 1974”. 1ª ed. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2007. 452 p. ISBN 978-972-8704-76-6

BARCELOS, Kátia Alves – “Habitação social com recursos do fundo de arrendamento residencial em Mato Grosso”: anais. In 4º Seminário de Habitação de Interesse Social. Sinop: UNEMAT/UFMT, Setembro de 2011.

BARCELOS, Kátia Alves. Método para avaliação de projetos de habitação social: mobiliamento, espaciosidade e funcionalidade. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Mato Grosso, Faculdade de Arquitetura, Engenharia e Tecnologia, Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Edificações e Ambiental, 2011.

BASSUL, José Roberto – Estatuto da cidade: a construção de uma lei. In CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anaclaudia (Orgs.). “O estatuto da cidade comentado”. São Paulo: Ministério das Cidades/Aliança das Cidades, 2010. p. 71-90.

BÉGUIN, François – As maquinarias inglesas do conforto. “Espaço & Debates”. São Paulo. 34 (1994) 39-54.

BENEVOLO, Leonardo – “As origens da urbanística moderna”. 3ª ed. Lisboa: Presença, 1994. Trad. por Conceição Jardim e Eduardo L. Nogueira. ISBN 972-1739-3.

BOLAFFI, Gabriel – Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. In MARICATO, Ermínia (Org.). “A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial”. 2ª ed. São Paulo, Alfa-Ômega, 1982.

BONDUKI, Nabil – “Habitar São Paulo: reflexões sobre a gestão urbana”. 1ª ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2000. 167 p. ISBN 85-7448-032-0.

BONDUKI, Nabil – “Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria”. 4ª ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2004. 344 p. ISBN 85-85865-91-1.

BONDUKI, Nabil – Crise de habitação e a luta pela moradia no pós-guerra. In KOWARICK, Lúcio (Org.). "São Paulo passado e presente: as lutas sociais e a cidade". São Paulo: Paz & Terra, 1994. p. 95-131.

BONDUKI, Nabil – Do projeto moradia ao programa minha casa, minha vida. "Teoria e Debate" [Em linha]. Edição 82 (Maio 2009) [Consult. Jul 2012] Disponível em <http://www.teoriaedebate.org.br/materias/nacional/do-projeto-moradia-ao-programa-minha-casa-minha-vida?page=0,9>

BONDUKI, Nabil – Habitação, mutirão e autogestão: a experiência da administração Luiza Erundina em São Paulo. In BONDUKI, Nabil. "Habitat: as práticas bem-sucedidas em habitação, meio-ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras". São Paulo: Studio Nobel, 1996b. ISBN 85-85445-51-3. p. 180-196

BONDUKI, Nabil (Org.) – "Habitat: as práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras". 1ª ed. São Paulo: Studio Nobel, 1996a. 267 p. ISBN 85-85445-51-3.

BONDUKI, Nabil; KOURY, Ana Paula. Das reformas de base ao BNH. As propostas do Seminário de Habitação e Reforma Urbana. "Arquitextos" [Em linha]. Ano 10, n. 120.02, Vitruvius (Maio 2010). [Consult. Mar. 2013] Disponível em <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/10.120/3432>

BONDUKI, Nabil; KOURY, Ana Paula (Coord.) – "Os pioneiros da habitação social - v. 3: onze propostas de morar para o Brasil moderno". São Paulo: Ed. UNESP; Ed. SESC, 2014. 285 p.

BRANDÃO, Douglas Queiroz et al. – "O Bairro Popular em Cuiabá: as habitações da Fundação Casa Popular e as transformações urbanísticas recentes": anais. In Congresso Internacional de Sustentabilidade e Habitação de Interesse Social. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2010.

BRASIL – "Código Civil de 1916. Lei nº 3.071/1916, de 1º de janeiro" [Em linha]. [Consult. Ago. 2011] Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L3071impressao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3071impressao.htm)

BRASIL – "Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934" [Em linha]. [Consult. Ago. 2011] Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)

BRASIL – "Constituição da República Federativa do Brasil de 1967" [Em linha]. [Consult. Set. 2011] Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm)

BRASIL – "Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de 5 de outubro de 1988". Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988.

BRASIL – "Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946" [Em linha]. [Consult. Set. 2011] Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm)

BRASIL – "Decreto nº 7.499/2011, de 16 de junho" (2011b) [Em linha]. [Consult. Set. 2011] Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato20112014/2011/Decreto/D7499.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20112014/2011/Decreto/D7499.htm)

BRASIL – “Estatuto da Cidade. Lei nº 10.257/2001, de 10 de julho”. Brasília (DF): Diário Oficial da União, 2001.

BRASIL – “Lei de Terras: Lei nº 601/1850, de 18 de setembro” [Em linha]. Rio de Janeiro: Secretaria de Estado dos Negócios do Império, 1850. [Consult. Ago. 2011] Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L0601-1850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L0601-1850.htm)

BRASIL – “Lei nº 10.188/2001, de 12 de fevereiro” [Em linha]. [Consult. Set. 2011] Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LEIS\\_2001/L10188.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10188.htm).

BRASIL – “Lei nº 10.693/2003, de 28 de maio” [Em linha]. [Consult. Nov. 2010]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/leis/2003/L10.683.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/2003/L10.683.htm)

BRASIL – “Lei nº 11.124/2005, de 16 de junho” [Em linha]. [Consult. Set. 2011]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm)

BRASIL – “Lei nº 11.977/2009, de 7 de julho” [Em linha]. [Consult. Set. 2011] Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/Lei/L11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Lei/L11977.htm)

BRASIL – “Lei nº 12.424/2011, de 16 de junho” (2011a) [Em linha]. [Consult. Set. 2011] Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/L12424.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/L12424.htm)

BRASIL – “Lei nº 12.722/2012, de 3 de outubro” [Em linha]. [Consult. Set. 2011] Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/Lei/L12722.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12722.htm)

BRASIL – “Lei nº 4.380/1964, de 21 de agosto” [Em linha]. [Consult. Set. 2011] Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/LEIS/L4380.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/LEIS/L4380.htm)

BRASIL – “Lei nº 6.766/1979, de 19 de dezembro” [Em linha]. [Consult. Set. 2011] Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/leis/L6766.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L6766.htm)

BRASIL – “Decreto-Lei nº 9.777/1946, de 6 de setembro” [Em linha]. [Consult. Set. 2011]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/De19777.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/De19777.htm)

BRASIL – Banco Nacional da Habitação. Manual Cura. Normas para elaboração do Projeto Cura. Rio de Janeiro: 1973.

BRUNA, Paulo V. – “Os primeiros arquitetos modernos: habitação social no Brasil 1930-1950”. 1ª ed. São Paulo: EdUSP, 2010. 264 p. ISBN 978-85-314-0952-3.

BUENO, Laura Machado Mello – “Projeto e favela: metodologia para projetos de urbanização”. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – Universidade de São Paulo (FAUUSP), 2000. Tese de doutoramento em arquitetura e urbanismo.

BURNETT, Frederico Lago – As cidades brasileiras e a desigualdade socioespacial. “Revista em Pauta” [Em linha]. 6:24 (Dez. 2009) [Consult. Jun. 2013]. Disponível em <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaempauta/article/view/522/583>

BUZZAR, Marcelo A.; FABRÍCIO, Márcio M. – “Avaliação de Habitação de Interesse Social”. Programa FINEP: Arquitec, 2006. Disponível em: [http://www.arquitetura.eesc.usp.br/pesquisa/grupos/arquitec/PROGRAMA\\_FINEP/metodologia.htm](http://www.arquitetura.eesc.usp.br/pesquisa/grupos/arquitec/PROGRAMA_FINEP/metodologia.htm). [Consult. Jul. 2014]

CACHADO, Rita Àvila – “O programa especial de realojamento”. Ambiente histórico, político e social. *Análise Social*, 206, xlviii (1.º), 2013.

CAIXA – “Empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida - faixa 1” [Em linha] (2014) [Consult. Nov. 2014] Disponível em [http://downloads.caixa.gov.br/\\_arquivos/habita/mcmv/Empreendimentos\\_MCMV\\_faixa1.pdf](http://downloads.caixa.gov.br/_arquivos/habita/mcmv/Empreendimentos_MCMV_faixa1.pdf)

CAIXA – Cartilha do programa de arrendamento residencial (PAR). Módulo produção de empreendimentos. Brasília, DF: Caixa Econômica Federal, maio 2008a.

CAIXA – Cartilha do programa de arrendamento residencial (PAR). Módulo Arrendamento. Brasília, DF: Caixa Econômica Federal, junho, 2008b.

CAIXA – Cartilha do programa minha casa minha vida (PMCMV). Brasília, DF, Caixa Econômica Federal, 2009.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio – “Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo”. 2ª ed. São Paulo: Editora 34/EDUSP, 2003, 400 p. ISBN 85-314-0580-7.

CARDOSO, Adauto Lúcio – Contextualização / caracterização. In BRASIL, Ministério das Cidades. SANTA ROSA, Júnia (Org.). “Política habitacional e a integração urbana de assentamentos precários: parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos”. 2ª reimp. Brasília-DF: Ministério das Cidades, 2008. ISBN 978-85-60133-5. p. 13-45.

CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAGÃO, Thêmis Amorim – Do fim do BNH ao programa minha casa minha vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In CARDOSO, Adauto Lúcio (Org.). “O programa minha casa minha vida e seus efeitos territoriais”. 1ª ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. ISBN 978-85-7785-171-3. p. 17-66.

CARDOSO, Adauto Lúcio; SILVEIRA, Maria Cristina Bley da – O plano diretor e a política de habitação. In SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel T. (Orgs.). “Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas”. 1ª ed. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011. ISBN 978-85-7785-089-1. p. 99-126.

CARPINTÉRO, Marisa Varanda Teixeira – “A construção de um sonho: os engenheiros-arquitetos e a formulação política habitacional no Brasil (São Paulo – 1917-1940)”. 1ª ed. Campinas: Editora da UNICAMP, 1997. ISBN [?]

CASTOR, Ricardo Silveira – “Arquitetura moderna em Mato Grosso: diálogos, contrastes e conflitos”. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – Universidade de São Paulo (FAUUSP), 2013. 456 p. Tese de doutoramento em arquitetura e urbanismo.

CAVALCANTI, Sandra – O que fazer com a população pobre? A favela nos anos 60. Entrevista concedida a Carlos Eduardo Sarmiento e Marly Motta, em 12 e 27 de setembro de 2000. In FREIRE, Américo; OLIVEIRA, Lúcia Lippi (Orgs.) “Capítulos da memória do urbanismo carioca”: depoimentos ao CPDOC/FGV [Em linha]. Rio de Janeiro: Folha Seca, 2002. p. 78-102. [Consult. Mar. 2015] Disponível em [http://cpdoc.fgv.br/producao\\_intelectual/arq/1251.pdf](http://cpdoc.fgv.br/producao_intelectual/arq/1251.pdf)

CHOAY, Françoise – “O urbanismo: utopias e realidades, uma antologia”. 6ª ed. São Paulo: Perspectiva, 2005. Coleção Estudos, 67. Trad. por Dafne Nascimento Rodrigues. 360 p. ISBN 9788527301633.

COMAS, Carlos Eduardo Dias – O espaço da arbitrariedade. Considerações sobre o conjunto habitacional BNH e o projeto da cidade brasileira. "Projeto". (Set. 1986).

CORBUSIER, Le – "Por uma arquitetura". São Paulo: Perspectiva, 2006. ISBN: 85-273-0142-3.

CORRÊA, Roberto Lobato – "O espaço urbano". 4ª ed. São Paulo: Ática, 1999.

CORRÊA, Roberto Lobato - Diferenciação socioespacial, escala e práticas espaciais. "Cidades". 4:6 (2007) 62-72.

CORREIA, Telma de Barros – "A construção do habitat moderno no Brasil – 1870-1950". São Carlos. RiMa, 2004. 115 p. ISBN 85-86552-95-x.

CUIABÁ – "Lei nº 2.408/1965, de 28 de junho [Em linha]. [Consult. em Set. 2014]. Disponível em: <http://app1.sefaz.mt.gov.br/Sistema/Legislacao/legfinan.nsf/2b2e6c5ed54869788425671300480214/44c06ac201bdbba804256d5800556f64?OpenDocument>

CUIABÁ – "Lei Orgânica do Município, de 5 de abril de 1990" [Em linha]. [Consult. Set. 2014] Disponível em [http://www.camaracba.mt.gov.br/arqs/LEI\\_ORGANICA\\_DO\\_MUNICIPIO.pdf](http://www.camaracba.mt.gov.br/arqs/LEI_ORGANICA_DO_MUNICIPIO.pdf)

CUIABÁ – "Cuiabá na nova realidade sociopolítica do Estado". Cuiabá: Fundação Pesquisa Cândido Rondon/SEPLAN, 1980.

CUIABÁ – "Ementário da Legislação Municipal - 1948-2011 - vol. V" [Em linha]. [Consult. em Nov. 2014]. Disponível em [http://www.camaracba.mt.gov.br/arqs/Ementario%20Assunto\\_1948\\_2011.pdf](http://www.camaracba.mt.gov.br/arqs/Ementario%20Assunto_1948_2011.pdf)

CUIABÁ – "Lei Complementar nº 003/1992, de 24 de dezembro [Em linha]. [Consult. em Nov. 2014] Disponível em <http://www.cuiaba.mt.gov.br/legislacao/paginas/planodiretor/pddu1.htm>

CUIABÁ – "Lei Complementar nº 044". Cuiabá, 1997.

CUIABÁ – "Lei Complementar nº 103". Cuiabá, 2003.

CUIABÁ – "Lei Complementar nº 345/2014, de 16 de julho". Cuiabá: TCE-MT, 2014.

CUIABÁ – "LUOUS. Lei Complementar nº 231/2011, de 26 de maio". [Em linha]. [Consult. Nov. 2014] Disponível em <http://www.cuiaba.mt.gov.br/storage/webdisco/2014/02/25/outros/c99f4b5746a4d295ca14bcb3844e8b32.pdf>

CUIABÁ – "Perfil socioeconômico de Cuiabá". Cuiabá: Central de Texto, 2012.

CUIABÁ – "Plano Diretor de Desenvolvimento Estratégico (PDDE). Lei Complementar nº 150". Cuiabá, 2007.

CUIABÁ – "Programa Terra da Gente (PROTEGE) - Lei nº 2.219/1984, de 27 de outubro". Cuiabá, 1984.

DAMIANI, Amélia – "A cidade (des)ordenada: concepção e cotidiano do conjunto habitacional Itaquera I". São Paulo: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo - Departamento de Geografia (FFLCH/USP), 1993. Tese de doutoramento em geografia.

DAVIS, Mike – “Planeta favela”. São Paulo: Boitempo, 2006. 272 p. Trad. por Beatriz Medina. ISBN 978-857-559-087-4.

DENALDI, Rosana (Org.) – “Planejamento habitacional: notas sobre precariedade e terra nos planos locais de habitação”. 1ª ed. São Paulo: Annablume, 2013. 308 p. ISBN 8539105330.

DENALDI, Rosana et al. – “O programa de aceleração do crescimento - urbanização de assentamentos precários (PAC-UAP) na região do ABC: características e execução”: anais. In I Seminário Nacional de Urbanização de Favelas, 2014, São Bernardo do Campo. 1. vol. São Bernardo do Campo, 2014.

ENGELS, Friedrich – “A situação da classe trabalhadora na Inglaterra”. São Paulo: Boitempo, 2008. 384 p. Coleção Marx e Engels. Trad. por B. A. Schumann. ISBN 9788575591048.

FARAH, Marta Ferreira Santos – Público e privado na provisão de habitações nos países centrais. “Espaço & Debates”. São Paulo: NERU. 31 (1991) 10-20.

FERNANDES, Edésio – “Regularização de assentamentos informais na América Latina”. Lincoln Institute, Out. 2011. 56 p. ISBN 978-1-58844-202-3.

FERNANDES, Edésio – O estatuto da cidade e a ordem jurídico-urbanística. In CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anaclaudia (Org.). “O estatuto da cidade comentado”. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010. p. 55-70.

FERNANDES, Edésio; COPELLO, María Mercedes M. – “El derecho y la política de suelo en América Latina: nuevos paradigmas y posibilidades de acción”. Land Line Article. Lincoln Institute, Jul. 2009.

FERRARI, Célson – “Curso de planejamento municipal integrado – urbanismo”. 2ª ed. São Paulo: Pioneira, 1979. 631 p.

FERREIRA, João Sette Whitaker – “A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil”: anais. In Simpósio Interfaces das representações urbanas em tempos de globalização, agosto de 2005, UNESP Bauru e SESC Bauru, 2005.

FINANCIADORA DE ESTUDOS E PROJETOS. FINEP – “Habitação popular: inventário da ação governamental 1984/86”, vol. 2, s.d.

FINANCIADORA DE ESTUDOS E PROJETOS. FINEP – “Habitação popular: inventário da ação governamental”. São Paulo: FINEP/Projeto, 1985.

FREIRE, Américo; OLIVEIRA, Lúcia Lippi (Orgs.) – “Capítulos da memória do urbanismo carioca: depoimentos ao CPDOC/FGV”. 1ª ed. Rio de Janeiro: Folha Seca, 2002. 232 p.

FREIRE, Julio DeLamonica – “Por uma poética popular da arquitetura”. 1ª ed. Cuiabá: EdUFMT, 1997. ISBN 978.85-327-0055-1.

FREITAS, Maria Auxiliadora de – “Cuiabá: imagens da cidade, dos primeiros registros à década de 1960”. 1ª ed. Cuiabá: Entrelinhas, 2011. 272 p. ISBN 9788587226921.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO – “Déficit habitacional municipal no Brasil” [Em linha]. Centro de Estatística e Informações – Belo Horizonte, 2013. 78 p. [Consult. Ago. 2014]

Disponível em <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/deficit-habitacional/216-deficit-habitacional-municipal-no-brasil-2010/file>

FURTADO, Fernanda – Instrumentos para a recuperação de mais-valias na América Latina: debilidade na implementação, ambiguidade na interpretação. In “Cadernos IPPUR/UFRJ/Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro”. ISSN 0103-1988. 1:1 (Jan./Abr. 1986) – Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 1986 – Irregular. Continuação de: Cadernos PUR/UFRJ.

GITAHY, Maria Lucia Caira; PEREIRA, Paulo Cesar Xavier (Orgs.) – “O complexo industrial da construção e a habitação econômica moderna”. São Paulo/São Carlos: FAPESP/RiMa, Vol. 1, 2002. 170 p. ISBN

GOHN, Maria da Glória Marcondes – “Movimentos sociais e luta por moradia”. 1ª ed. São Paulo: Loyola, 1991. 190 p. ISBN 8515002477.

GOTTIDIENER, Mark – “A produção social do espaço urbano”. 2ª ed. São Paulo: EdUsp, 2010. 312 p. ISBN 10: 85-314-0102-X.

GOUVÊA, Luiz Alberto – “Cidade vida: curso de desenho ambiental urbano”. São Paulo: Nobel, 2008. 240 p. ISBN: 9788521314172.

GUERRA, Isabel – As pessoas não são coisas que se ponham em gavetas. “Sociedade e Território” - Revista de Estudos Urbanos e Regionais. ISSN 0873-6308. Porto: Edições Afrontamento. n. 20 (1994).

GUIMARÃES, Pedro Paulino – “Configuração urbana: evolução, avaliação, planejamento e urbanização”. São Paulo: Prolivros, 2004. ISBN: 8598277.

HALL, Peter – “Cidades do amanhã: uma história intelectual do planejamento e do projeto urbanos no século XX”. São Paulo: Perspectiva, 2007. ISBN: 978-8527302076-0.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. IBGE – “Base de informações do censo demográfico 2010: resultados do universo por setor censitário” [Em linha]. Rio de Janeiro, 2011. [Consult. Nov. 2014] Disponível em [http://www.ipea.gov.br/redeipea/images/pdfs/base\\_de\\_informacoes\\_por\\_setor\\_censitario\\_universo\\_censo\\_2010.pdf](http://www.ipea.gov.br/redeipea/images/pdfs/base_de_informacoes_por_setor_censitario_universo_censo_2010.pdf)

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. IBGE – “Brasil em síntese” [Em linha]. Rio de Janeiro, 2015. [Consult. Fev. 2015] Disponível em <http://brasilemsintese.ibge.gov.br/pt/populacao/distribuicao-da-populacao-por-situacao-de-domicilio>

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. IBGE – Banco de Dados Agregados. Sistema nacional de pesquisa de custos e índices da construção civil [Em linha]. Rio de Janeiro, 2014. [Consult. Nov. 2014]. Disponível em <http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/acervo/acervo9.asp?e=c&p=Sl&z=t&o=14>.

KAZTMAN, R; FILGUEIRA, C. “Marco conceptual sobre activos: vulnerabilidad y estructura de oportunidades”. Montevideu: Cepal, 1999.

KOWARICK, Lúcio; CAMPANÁRIO, Milton A. – São Paulo: metrópole do subdesenvolvimento industrializado: do milagre à crise econômica. In KOWARICK, Lúcio (Coord.). “As lutas sociais e a cidade: São Paulo, passado e presente. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988. p. 29-46. ISBN



LAMAS, José M. Ressano Garcia – “Morfologia urbana e desenho da cidade”. 6ª ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2011. Xx p. ISBN: 978-972-31-0903-0.

LOPES, João Marcos de Almeida – “Das utopias sem lugar aos lugares sem utopias”. Roteiro elaborado para discutir os mutirões autogeridos em São Paulo. São Paulo: Usina, 2004 (mimeo). ISBN [?]

LOPES, João Marcos de Almeida; RIZEK, Cibebe Saliba – O mutirão autogerido como procedimento inovador na produção da moradia para os pobres: uma abordagem crítica. In CARDOSO, Adauto Lucio; ABIKO, Alex Kenya (Eds.). “Procedimentos de gestão habitacional para população de baixa renda”. Porto Alegre: ANTAC, 2006 (Coletânea Habitar, vol. 5), p. 52-83. ISBN 85-89478-11-4

MAGALHAES, Inês – Planos locais de habitação na estratégia da política nacional. In DENALDI, Rosana (Org.). “Planejamento habitacional: notas sobre a precariedade e terra nos planos locais de habitação”. 1ª ed. São Paulo: Annablume, 2013. p. 13-27. ISBN 8539105330.

MALVESE, Sandra Teixeira – “Zonas especiais de interesse social, zeis de vazios, na região do grande ABC”: anais. In XVI ENANPUR - Espaço, Planejamento e Insurgências: alternativas contemporâneas para o desenvolvimento urbano e regional. Belo Horizonte, 2015.

MARCUSE, Peter – Enclaves, sim; guetos, não: a segregação e o Estado. “Espaço & Debates”. São Paulo: NERU. 24:45 (2004) 24-33.

MARCUSE, Peter – O caso contra os direitos de propriedade. In VALENÇA, Márcio Moraes. “A cidade (i)legal”. 1ª ed. Rio de Janeiro: Mauad X, 2008. ISBN 978-85-7478-248-5. p. 9-20.

MARICATO, Ermínia – “A política urbana do Partido dos Trabalhadores no Brasil: da utopia ao impasse”. (Jan. 2014) [Consult. Abr. 2014]. Disponível em <http://novo.ceseep.org.br/wp-content/uploads/2014/05/A-POL%C3%8DTICA-URBANA-DO-PT-NO-BRASIL.pdf>

MARICATO, Ermínia – “Brasil, cidades, alternativas para a crise urbana”. 1ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001. 208 p. ISBN 85-326-2633-5.

MARICATO, Ermínia – “Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade desigualdade e violência”. 1ª ed. São Paulo: Hucitec, 1996. 141 p. ISBN 8527103516.

MARICATO, Ermínia – As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: planejamento urbano no Brasil. In ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. “A cidade do pensamento único - desmanchando consensos”. 1ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000. ISBN 85-326-2384-0. p. 121-192.

MARICATO, Ermínia – Autoconstrução: a arquitetura possível. In MARICATO, Ermínia (Org.). “A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial”. 2ª ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1982. ISBN 85-295-0180-2.

MARICATO, Ermínia – Metrópole, legislação e desigualdade. “Estudos Avançados”. São Paulo: IEA USP. 17:48 (Maio/Ago. 2003) 151-166.

MARICATO, Ermínia – O estatuto da cidade periférica. In CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anaclaudia (Org.). "O estatuto da cidade comentado". São Paulo: Ministério das Cidades/Aliança das Cidades, 2010. p. 5-22.

MARICATO, Ermínia (Org.) – "A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial". 2ª ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1982. 178 p. ISBN 85-295-0180-2.

MARQUES, Eduardo – Elementos conceituais da segregação, da pobreza urbana e da ação do Estado. In MARQUES, Eduardo; TORRES, Haroldo (Org.). "São Paulo: segregação, pobreza e desigualdades sociais". São Paulo: Senac São Paulo, 2005. ISBN 8573594284. p. 19-56.

MARQUES, Eduardo; TORRES, Haroldo (Org.). – "São Paulo: segregação, pobreza e desigualdades sociais". São Paulo: Senac São Paulo, 2005. 329 p. ISBN 8573594284.

MARTINS, Maria Lucia R. Rodrigues – "São Paulo: movimentos populares urbanos e o direito à cidade". São Paulo: FASE, 1997, 49 p.

MARTINS, Maria Lucia R. Rodrigues – Movimentos populares urbanos face à desregulamentação no tocante à cidade. "Proposta". 67 (Dez. 1995) 51-58.

MATO GROSSO – "Lei nº 6.763/1996, de 2 de abril". Cuiabá: Diário Oficial, 2 de abril de 1996, p. 1

MAUTNER, Yvonne M. Martha – A periferia como fronteira de expansão do capital. In DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Terezinha Ramos (Orgs.) "O processo de urbanização no Brasil". 1ª ed. 1ª reimp. São Paulo: Fupam, Edusp, 2004. ISBN 85-314-0513-0. p. 245-259.

MINISTÉRIO DAS CIDADES – "Portaria nº 142/2005, de 24 de março" [Em linha]. [Consult. Jun. 2011] Disponível em <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Portarias/portaria-142-2005.pdf>

MINISTÉRIO DAS CIDADES – "Portaria nº 168, de 12 de abril" (2013a) [Em linha]. [Consult. Ago. 2014] Disponível em <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=15/04/2013&jornal=1&pagina=101>

MINISTÉRIO DAS CIDADES – "Portaria nº 231/2004, de 4 de junho" [Em linha]. [Consult. Jun. 2011] Disponível em <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Portarias/portaria-231-2004.pdf>

MINISTÉRIO DAS CIDADES – "Portaria nº 258/2008, de 14 de maio" [Em linha]. [Consult. Ago. 2014] Disponível em <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Portarias/portaria-258-2008.pdf>

MINISTÉRIO DAS CIDADES – "Portaria nº 363, de 12 de agosto" (2013b) [Em linha]. [Consult. Ago. 2014] Disponível em <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=13/08/2013&jornal=1&pagina=77>

MINISTÉRIO DAS CIDADES – "Portaria nº 465/2011, de 3 de outubro" [Em linha]. [Consult. Ago. 2014] Disponível em [www.cbic.org.br](http://www.cbic.org.br)

MINISTÉRIO DAS CIDADES – "Portaria nº 493/2007, de 4 de outubro" [Em linha]. [Consult. Jun. 2011] Disponível em <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Portarias/portaria-493-2007.pdf>

MINISTÉRIO DAS CIDADES – “Portaria nº 610/2011, de 26 de dezembro”. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 27/12/2011, Seção 1, p. 59-60.

MINISTÉRIO DAS CIDADES – Política Nacional de Habitação. “Cadernos MCidades Habitação 4”. Brasília, Novembro de 2004. 104 p. Disponível em <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/4PoliticaNacionalHabitacao.pdf>

MINISTÉRIO DAS CIDADES. “Plano Nacional de Habitação – Dezembro de 2009. Versão para debates”. Brasília: Ministério das Cidades/ Secretaria Nacional de Habitação. Primeira impressão: Maio de 2010. 212 p. ISBN: 978-85-7958-002-4

NASCIMENTO, Denise Morado; TOSTES, Simone Parrela – Programa minha casa minha vida: a (mesma) política habitacional no Brasil. “Arquitextos” [Em linha] Ano 12, n. 133.03, Vitruvius (Jun. 2011) [Consult. Set. 2011] Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/12.133/3936>

NASCIMENTO, Flávia Brito do – “Entre a estética e o hábito: o Departamento de Habitação Popular (Rio de Janeiro, 1946-1960)”. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Culturas, 2008. Coleção Biblioteca Carioca, Vol. 53. 238 p. ISBN 8585096721.

OLIVEIRA, Fabrício Leal de; BIASOTTO, Rosane Coreixas – O acesso à terra urbanizada nos planos diretores brasileiros. In SANTOS JR., Orlando A. dos Santos; MONTANDON, Daniel T. (Org). “Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas [Em linha]. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ (2011). [Consult. Dez. 2011] Disponível em [http://www.observatoriodasmetrolopes.net/download/miolo\\_plano\\_diretor.pdf](http://www.observatoriodasmetrolopes.net/download/miolo_plano_diretor.pdf) ISBN 978-85-7785-089-1

OLIVEIRA, Francisco de – “Crítica à razão dualista. O ornitorrinco”. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003. ISBN 9788575590362. 150 p.

OLIVEIRA, Francisco de – Acumulação monopolista, estado e urbanização: a nova qualidade do conflito de classes. In MOISÉS, José Álvaro. (Org.) “Contradições urbanas e movimentos sociais”. Rio de Janeiro: CEDEC: Paz e Terra, 1977. p. 65-76.

PALERMO, Carolina. “Sustentabilidade social do habitar”. Florianópolis: Editora da autora, 2009. 96 p.

PAOLI, Maria Célia – São Paulo operária e suas imagens (1900-1940). “Espaço & Debates”. São Paulo, 33 (1991) 27-41.

PASTERNAK, Suzana – Favelas e cortiços no Brasil: 20 anos de pesquisas e políticas. “Caderno de Pesquisa do LAP”. São Paulo: FAU/USP. 18 (Mar./Abr. 1997). Série Urbanização e Urbanismo.

PEDRO, João Branco – “Programa habitacional: espaços e compartimentos”. 2. ed. Lisboa: LNEC, v. 4, 2002c.

PEDRO, João Branco – “Programa habitacional: habitação”. 5. ed. Lisboa: LNEC, v. 5, 2002b. ISBN: 972-49-1812-2.

PEDRO, João Branco – “Programa habitacional: vizinhança próxima”. 3. ed. Lisboa: LNEC, v. 7, 2002a. ISBN: 972-49-1814-9.

PEREIRA, Sandra Marques - Pressupostos ideológicos da casa actual. O espaço como veículo do ideário moderno. "Cidades – Comunidades e Territórios". ISSN 1645-0639. Lisboa: CET - Centro de Estudos Territoriais. 8 (2004). p. 77-93.

PERROT, Michelle – "Os operários, a moradia e a cidade no século XIX." In PERROT, Michelle. "Os excluídos da história: operários, mulheres e prisioneiros". 4ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988. Trad. por Denise Bottmann. ISBN 9788577531073.

PETRELLA, Guilherme M. – "Das fronteiras do conjunto ao conjunto das fronteiras: experiências comparadas dos conjuntos habitacionais na região metropolitana de São Paulo". São Paulo: Annablume; Fapesp, 2012. ISBN: 978-85-391-0407-9.

PRÉTECEILLE, Edmond – A construção social da segregação urbana: convergências e divergências. "Espaço & Debates". Segregações Urbanas. Trad. por Daniel Julien van Wilderode. 24:45 (Jan.-Jul. 2004) 11-23.

PRINZ, Dieter – "Urbanismo I. Projecto Urbano". Lisboa: Editorial Presença, 1979. ISBN: [?]

PRINZ, Dieter - "Urbanismo II. Configuração Urbana". Lisboa: Editorial Presença, 1980. ISBN: [?]

PROJETO MORADIA. São Paulo: Instituto Cidadania, Maio, 2000.

PULHEZ, Magaly Marques – "Espaços de favela, fronteiras do ofício: história e experiências contemporâneas de arquitetos em assessorias de urbanização". São Carlos: Escola de Engenharia de São Carlos – Universidade de São Paulo (EESC-USP), 2007. Dissertação de mestrado em arquitetura e urbanismo.

RAMOS, Tânia Beis – "Os espaços do habitar moderno: evolução e significados. Os casos português e brasileiro". 1. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, Fundação para a Ciência e a Tecnologia, ISBN: 972-31-1130-6. v.1. 589 p.

REZENDE, Heloisa Diniz de – "Forma. Reforma. Desforma: o novo formato da política pública para favelas". São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP), 2015. Dissertação de mestrado em arquitetura e urbanismo.

ROLNIK, Raquel – "A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo". São Paulo: Studio Nobel. 1997. 242 p. ISBN 8585445696.

ROLNIK, Raquel – Para além da lei: legislação urbanística e cidadania (São Paulo 1886-1936). In SOUZA, Maria Adélia A.; LINS, Sonia C.; SANTOS, Maria do Pilar C.; SANTOS, Murilo da Costa (Org.). "Metrópole e globalização – conhecendo a cidade de São Paulo. São Paulo: CEDESP, 1999.

ROLNIK, Raquel (Coord.) – Regulação urbanística e exclusão territorial. "Pólis". ISSN 0104-2335. São Paulo: Publicações Pólis. 32 (1999).

ROLNIK, Raquel; CYMBALISTA, Renato; NAKANO, Kazuo – Solo urbano e habitação de interesse social: a questão fundiária na política habitacional e urbana do país. "Revista de Direito da ADVOCEF". ISSN 1808-5822. Porto Alegre, ADVOCEF. 1:13 (2011) 123-158.

ROLNIK, Raquel; NAKANO, Kazuo – “As armadilhas do Pacote Habitacional”. in: LE MONDE, Diplomatie Brasil. Edição: 5 de março de 2009. Disponível em: <http://diplomatie.uol.com.br/artigo.php?id=461&PHPSESSID=726ce1cea7ec25bc237a594352cb438c>. [Consult. Jan. 2012]

ROLNIK, Raquel; SANTORO, Paula Freire – “Zonas especiais de interesse social (ZEIS) em cidades brasileiras: trajetória recente de implementação de um instrumento de política fundiária” [Em linha]. Documento de Trabajo del Lincoln Institute of Land Policy. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy (2013) [Consult. Ago. 2014]. Disponível em [https://www.lincolninst.edu/pubs/2444\\_Zonas-Especiais-de-Interesse-Social--ZEIS--em-Cidades-Brasileiras-](https://www.lincolninst.edu/pubs/2444_Zonas-Especiais-de-Interesse-Social--ZEIS--em-Cidades-Brasileiras-)

SACHS, Céline – São Paulo: políticas públicas e habitação popular. São Paulo: EdUSP, 1999. Trad. por Cristina Murachco. ISBN 85-314-0479-7. 277 p.

AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz (Org.). “Minha casa... e a cidade? avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros”. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. ISBN 9788577853779.

SANTORO, Paula Freire; BORRELLI, Julia Ferreira de Sá – “Os desafios de produzir habitação de interesse social em São Paulo: da reserva de terra no zoneamento às contrapartidas obtidas a partir do desenvolvimento imobiliário ou das ZEIS à cota de solidariedade”: anais. In XVI ENANPUR - Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. “Anais eletrônicos” [Em linha]. Belo Horizonte (Maio 2015) [Consult. Junho de 2015] Disponível em <https://www.academia.edu/12583723/>.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves do; MONTANDON, Daniel T. (Org.) – “Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas”. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

SANTOS, Carlos Nelson Ferreira dos – “A cidade como um jogo de cartas”. Niterói: EdUFF; São Paulo: Projeto Editores, 1988. 192 p. ISBN 85-22B-0074X (EDUFF) ISBN 857165-001-2.

SANTOS, Carlos Nelson Ferreira dos – “Movimentos urbanos no Rio de Janeiro”. Rio de Janeiro: Zahar, 1981. 255 p.

SANTOS, Milton – “A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção”. 1ª ed. São Paulo: Hucitec, 1996a. ISBN 978-85-314-0713-0.

SANTOS, Milton – “A urbanização brasileira”. 3ª ed. São Paulo: Hucitec, 1996b.

SÃO PAULO. Município – “Código de posturas municipais”. São Paulo, 6 out. 1886.

SAULE JÚNIOR, Nelson; ROLNIK, Raquel (Org.) – Estatuto da Cidade: guia para a implementação pelos municípios e cidadãos. Câmara dos Deputados/CDU – Ministério das Cidades/Caixa Econômica Federal/Instituto Pólis, Brasília, 2005.

SERRAN, João Ricardo – “O IAB e a política habitacional brasileira 1954 - 1975”. São Paulo: Schema, 1976. 145 p.

SHIMBO, Lúcia Zanin. “Habitação social, habitação de mercado: a confluência entre o estado, empresas construtoras e capital financeiro”. São Paulo-São Carlos: Escola

de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo, 2010. Tese de Doutorado – Programa de pós-graduação em arquitetura e urbanismo.

SHIMBO, Lúcia Zanin. "Métodos e escalas de análise". In: AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz (Org.). "Minha casa... e a cidade? avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros". Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. ISBN 9788577853779. p. 29-50.

SINGER, Paul Israel – O uso do solo urbano na economia capitalista. In: MARICATO, Ermínia (Org.). "A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial". 2ª ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1982. ISBN 85-295-0180-2. p. 21-36.

SOUZA, Marcelo Lopes de – "Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos". Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006. 558 p.

SOUZA, Marcelo Lopes de – Da 'diferenciação de áreas' à 'diferenciação socioespacial': a 'visão (apenas) de sobrevoos' como uma tradição epistemológica e metodológica limitante. "Cidades". São Paulo: Unesp. 4:6 (2007) 101-114.

TOPANOTTI, Valdineir Piazza – "Estudos dos impactos ambientais das invasões urbanas de Cuiabá – MT". Cuiabá: Universidade Federal do Rio de Janeiro: Universidade Federal de Mato Grosso (UFRJ-UFMT), 2002. Dissertação de mestrado em engenharia ambiental.

TURNER, John – Vivienda: todo el poder para los usuarios. Madrid: H. Blume, 1977. 171 p. ISBN: 9788472141247.

VALLADARES, Licia do Prado – "A invenção da favela: do mito de origem à favela.com". 1ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 2005. 204 p. ISBN 85-225-0533-0.

VALLADARES, Licia do Prado – "Passa-se uma casa: análise do programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro". Rio de Janeiro: Zahar, 1980a. 142 p.

VALLADARES, Licia do Prado – "Repensando a habitação no Brasil". Zahar, Rio de Janeiro, 1983. 199 p. (Série Debates Urbanos).

VÁRZEA GRANDE – "Lei do Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo Urbano, de 14 de fevereiro de 2012". Várzea Grande, 2012.

VAZ, Lilian Fessler – "Modernidade e moradia - habitação coletiva no Rio de Janeiro séculos XIX e XX". 1ª ed. Rio de Janeiro: 7Letras, 2002. 184 p. 85-7388-286-7.

VILLAÇA, Flávio – "Espaço intraurbano no Brasil". São Paulo: Studio Nobel: Fapesp: Lincoln Institute, 2001. 373 p. ISBN 978-85-85445-75-1.

VILLAÇA, Flávio – Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Terezinha Ramos (Org.). "O processo de urbanização no Brasil". 1ª ed. São Paulo: EdUSP, 1999. ISBN 85-314-0513-0. p. 169-243.

## ANEXOS

---



## LISTA DE ANEXOS

---

### Anexo A

Quadro 1: Quadro histórico de consolidação do tipo urbano e arquitetônico

Mapa 1: Evolução do perímetro urbano em Cuiabá e Várzea Grande

### Anexo B

Mapa 2: Escala Urbana Mesolocal: sobreposição de dados oficiais sobre assentamentos precários

Mapa 3: Escala Urbana Mesolocal: Assentamentos precários – compilação de dados sobre renda e inadequações dos domicílios

Mapa 4: Escala Urbana Mesolocal: Assentamentos precários identificados em Cuiabá – MT

Mapa 5: Escala Urbana Mesolocal: Assentamentos precários identificados e equipamentos de ensino

Mapa 6: Escala Urbana Mesolocal: Assentamentos precários identificados e equipamentos de saúde e assistência

Tabela 1: Compilação de dados sobre assentamentos precários

### Anexo C

Mapa 7: Escala Urbana Macrolocal: Programa de Arrendamento Residencial (PAR) – localização dos empreendimentos em Cuiabá e Várzea Grande

Mapa 8: Escala Urbana Macrolocal: Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) – localização dos empreendimentos em Cuiabá e Várzea Grande

Mapa 9: Escala Urbana Macrolocal: Empreendimentos PAR e PMCMV e equipamentos de ensino

Mapa 10: Escala Urbana Macrolocal: Empreendimentos PAR e PMCMV - equipamentos de saúde e assistência

Mapa 11: Escala Urbana Macrolocal: Empreendimentos PAR e PMCMV - equipamentos de lazer e recreação oficiais e não oficiais

Mapa 12: Escala Urbana Macrolocal: Empreendimentos PAR e PMCMV agrupados e contíguos

Fichas com raios dos equipamentos de ensino no entorno dos empreendimentos PMCMV

Fichas com raios dos equipamentos de saúde e assistência social no entorno dos empreendimentos PMCMV

#### Anexo D

PMCMV: Escala Urbana Mesolocal

Ficha 1. Altos do Parque 1ª etapa e 2ª etapa;

Ficha 2. Nova Canaã 1ª e 2ª etapas;

Ficha 3. Alice Novack;

Ficha 4. Nilce Paes Barreto;

Ficha 5. Jamil Boutros Nadaf;

Ficha 6. Jonas Pinheiro;

Ficha 7. Francisca Loureira Borba;

Ficha 8. Nico Baracat 1ª, 2ª e 3ª etapas.

PMCMV: Escala Urbana Macrolocal

Ficha 9. Celestino Pereira 1ª e 2ª etapas;

Ficha 10. Deputado Gilson de Barros;

Ficha 11. José Carlos Guimarães 1ª e 2ª etapas;

Ficha 12. São Benedito 1ª, 2ª e 3ª etapas;

Ficha 13. São Mateus 1ª e 2ª etapas;

Ficha 14. Isabel Campos 1ª e 2ª etapas;

Ficha 15. Jacarandá 1ª e 2ª etapas;

Ficha 16. Colinas Douradas 1ª e 2ª etapas;

Ficha 17. Jequitibá;

Ficha 18. Solaris do Tarumã;

Ficha 19. Padre Aldacir José Carmiel;

Ficha 20. Santa Bárbara 1ª, 2ª, 3ª, 4ª e 5ª etapas.

#### Anexo E

Ficha de Entrevista utilizada nos estudos de caso

## ANEXOS

---

Quadro 1: Quadro histórico de consolidação do tipo urbano e arquitetônico

Mapa 1: Evolução do perímetro urbano em Cuiabá e Várzea Grande

# QUADRO HISTÓRICO DE CONSOLIDAÇÃO DO TIPO URBANO E ARQUITETÔNICO

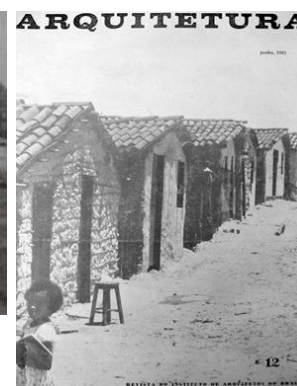
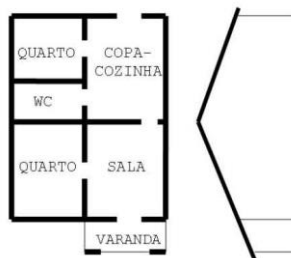
	Final do séc. XIX	Início do séc. XX	1930	1945	1950	1960
Período histórico	Primeira República (1889 – 1930)		Getúlio Vargas (1930-1945) "Estado Novo" (1937-1945)		Fim da "era Vargas"	
Situação	Cortiços, casa de cômodos, mocambos e primeiros núcleos de favelas como forma do habitar popular. Esboço da regulamentação do espaço urbano. Higienização e moralização das classes pobres.		Domínio da sociedade brasileira pela burguesia urbano-industrial. Aumento da regulação e aparato jurídico por um lado; por outro, início do crescimento em desacordo com a legislação vigente.		Acentuam-se os problemas urbanos, entre eles o "problema da habitação". Crescimento urbano vertiginoso. Primeiros interesses pelo tema da periferia (SP e BH) e da favela (RJ).	
Discurso	Urbanismo Sanitarista: limpar a cidade, eliminar os focos de doença e contaminação. O habitar do pobre associado à insalubridade e à desmoralização. Discurso em prol do embelezamento e melhoramentos urbanos.		A cidade precisa ser eficaz; só a ciência e a técnica seriam capazes de resolver os "problemas urbanos". A casa própria como meio estruturador da moral da família.		O caráter ideológico do planejamento urbano no Brasil. Período em que se inicia o planejamento de "gaveta": plano-discurso versus plano-efetivo.	
Ações	Ações restritas a legislar sobre o modo de vida, impondo posturas, regulando e restringido o "lugar" dos pobres nas cidades. Primeiros códigos e legislações sanitárias. Ações de repressão e remoção de cortiços em áreas centrais.		1938 – Criação das carteiras prediais dos Institutos de Aposentadoria e Previdência (IAPs) 1942 – Lei do inquilinato, controle estatal, congelamento dos aluguéis, que antes ficavam por conta da negociação dos proprietários.		Ideais modernistas na transformação do habitar popular versus Proposta de Reforma Urbana IAB (1963) abafada pelo contexto da ditadura.	
			1946 – Criação da Fundação da Casa Popular (FCP)		1963- Extinção da Fundação da Casa Popular (FCP) Brasília: um caso à parte - apogeu do "urbanismo de autor", mas mantendo "o atraso".	



Início século XX - Morro da Providência / Cabeça de Porco



FCP Cuiabá, 1946



Debate reforma urbana IAB versus programas de remoção de favelas



Brasília e favela da Maré: modernização e atraso



# QUADRO HISTÓRICO DE CONSOLIDAÇÃO DO TIPO URBANO E ARQUITETÔNICO

	1964	1970	1980	1986 - 1989	1990 - 1992	1993-1994	1995 - 2002	2003-2010	2011-2014
								Recorte da pesquisa	
Período histórico	Ditadura Militar (1964-1986)			Governos Tancredo Neves e Sarney	Governo Collor	Governo Itamar Franco	Governo FHC (1995-1998 / 1999 - 2002)	Governo LULA (2003 – 2007 / 2007 – 2010)	Governo Dilma (2011-2014)
Situação	Autoritarismo e repressão. Perseguição política e esfriamento dos princípios da Reforma Urbana de 1963.		Queda da ditadura Constituinte.	Efervescência política e social. Retomada da democracia.	Anos “mornos” na política habitacional em nível Federal.			Criação do Ministério das Cidades.	
Discurso	Descaso e consequente agravamento dos “problemas urbanos”. Apontamento para a construção teórica dual: cidade/favela – centro/periferia.		Aumento da consciência popular urbana e criação do Movimento Nacional pela Reforma Urbana.	Aumento e densificação das favelas – início dos problemas ambientais.  Fim da política de Estado, início da política de governo. Municipalização das políticas públicas.	Aumento da violência urbana. Sociedade cada vez mais estratificada. Crescimento e consolidação dos movimentos populares, inserção do centro urbano como campo de disputa dos movimentos.			Aprovação do Estatuto da Cidade – regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição de 1988.	
Ações	1966 - Criação do Serfhou, com o objetivo de estimular os ideais do planejamento urbano. 1964 - Criação do SFH, BNH. 1974 - Programas alternativos: Profilurb, Promorar, João de Barro.	Início de programas de urbanização de favelas: Prezeis (Recife); Pro-Favela (BH) e Diadema. 1985- Crise do SFH 1986 - Extinção do BNH Final da década 80: início da atuação da Caixa na política habitacional.		1987 - Constituinte 1988 – Constituição. Inclusão do capítulo urbano. Princípios da função social da propriedade urbana. Municipalização de programas de habitação social. Programa Nacional de Mutirões Habitacionais e Mobilização de Comunidades (1987-1990)			1999 – PAR.	PAR 2004 - PAR mínimo 2009 – 2014 PMCMV	

Cidade de Deus, 1971



Remoção versus urbanização de favelas  
Movimento Moradia  
Mutirões de autogestão



Políticas inexpressivas da provisão habitacional

Consolidação de programas de urbanização de favelas.  
Habitar Brasil; Morar Município. Favela-Bairro (RJ); Bairro Legal (SP); Santo André Mais Igual.



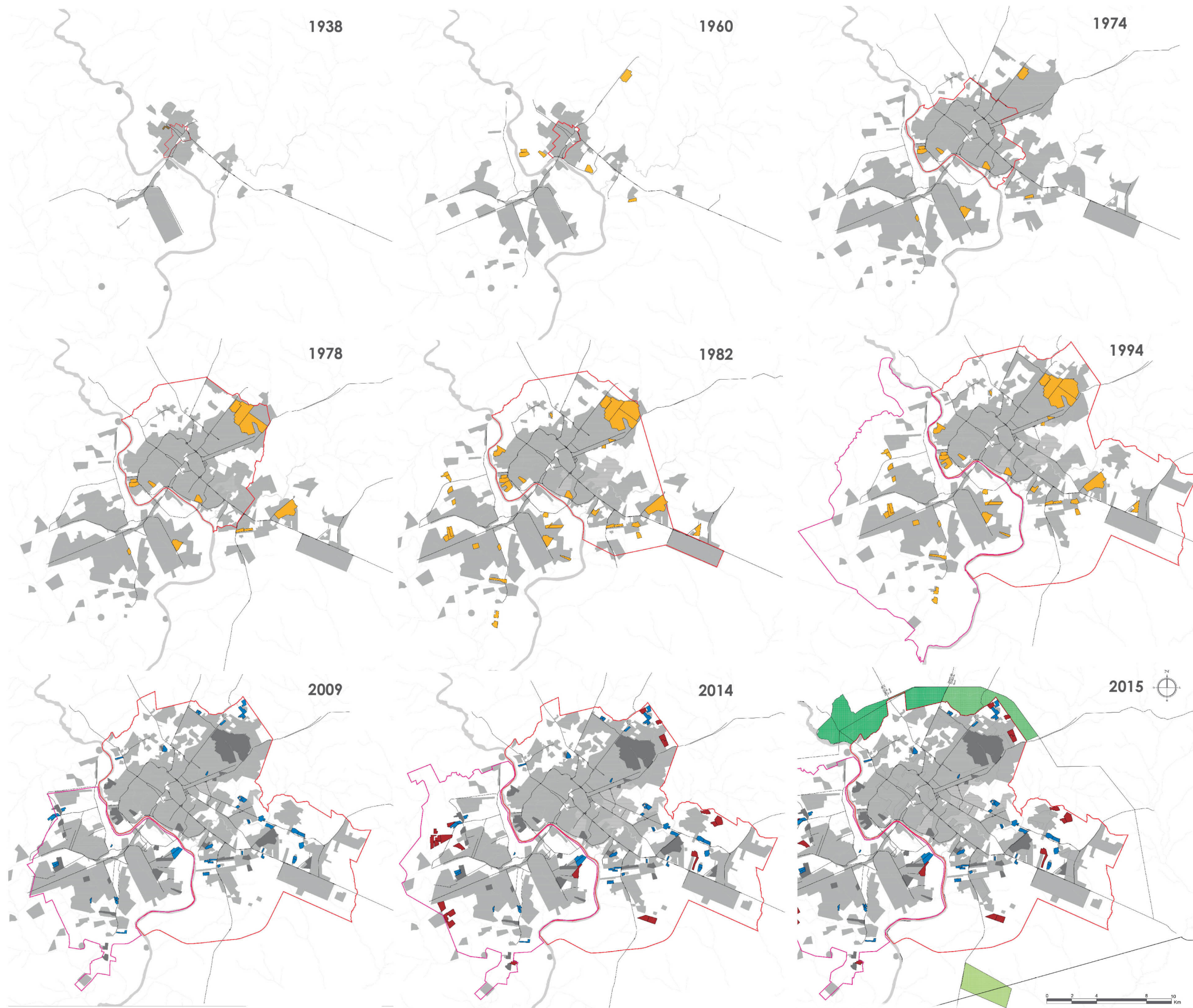
Avanços na regularização fundiária versus reprodução da unidade padrão  
PAR/PMCMV - permanência do tipo urbano e arquitetônico



Vila Kennedy, 1965







**ESCALA URBANA MACROLOCAL:  
Evolução do Perímetro Urbano  
em Cuiabá e Várzea Grande**

- Demarcação legal do perímetro urbano em Cuiabá
- Demarcação legal do perímetro urbano em Várzea Grande
- Conjunto habitacional popular FCP
- Conjuntos habitacionais COHAB-MT
- Conjuntos habitacionais PAR
- Conjuntos habitacionais PMCMV
- Área urbana Distrito Sucuri
- Área urbana Distrito Barreiro Branco
- Área urbana Distrito Nova Esperança

Fonte: Elaborado a partir da compilação de dados na prefeitura de Cuiabá.

## ANEXOS

---

### Anexo B

Mapa 2: Escala Urbana Mesolocal: sobreposição de dados oficiais sobre assentamentos precários

Mapa 3: Escala Urbana Mesolocal: Assentamentos precários – compilação de dados sobre renda e inadequações dos domicílios

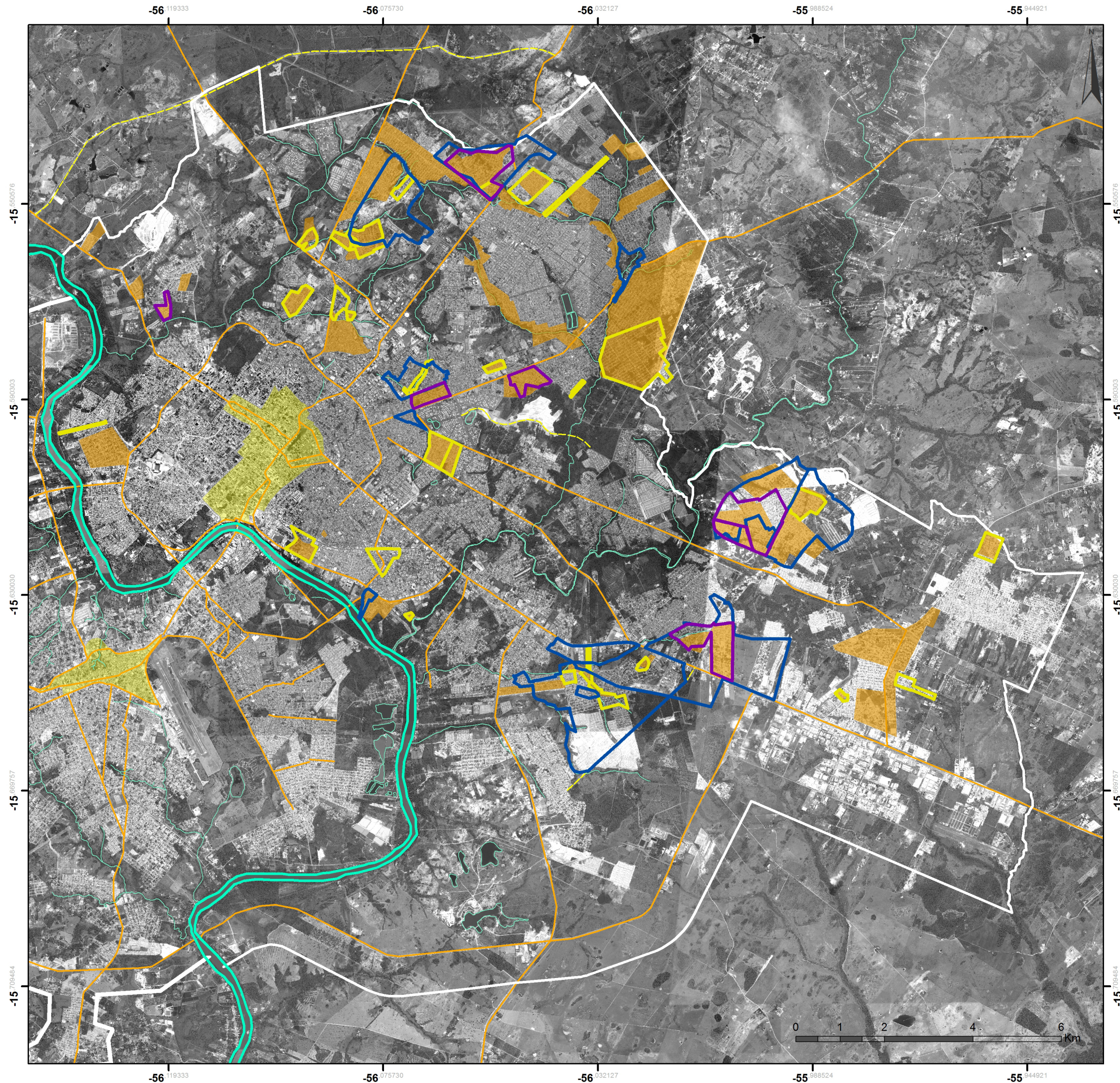
Mapa 4: Escala Urbana Mesolocal: Assentamentos precários identificados em Cuiabá – MT

Mapa 5: Escala Urbana Mesolocal: Assentamentos precários identificados e equipamentos de ensino









Mapa 6: Escala Urbana Mesolocal: Assentamentos precários identificados e equipamentos de saúde e assistência

Tabela 1: Compilação de dados sobre assentamentos precários



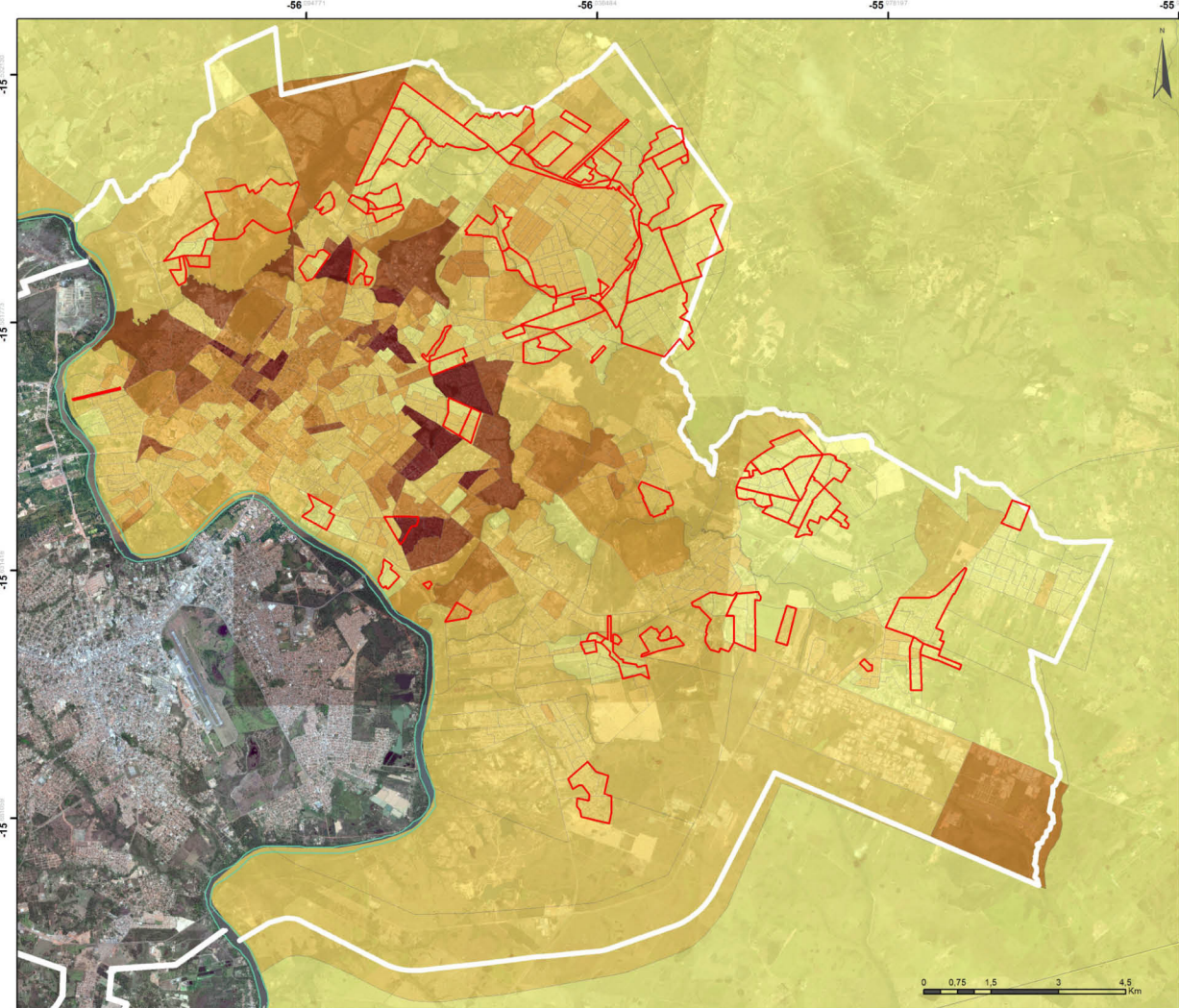


**ESCALA URBANA MESOLOCAL**  
**Sobreposição de Dados Oficiais**  
**sobre Assentamentos Precários**

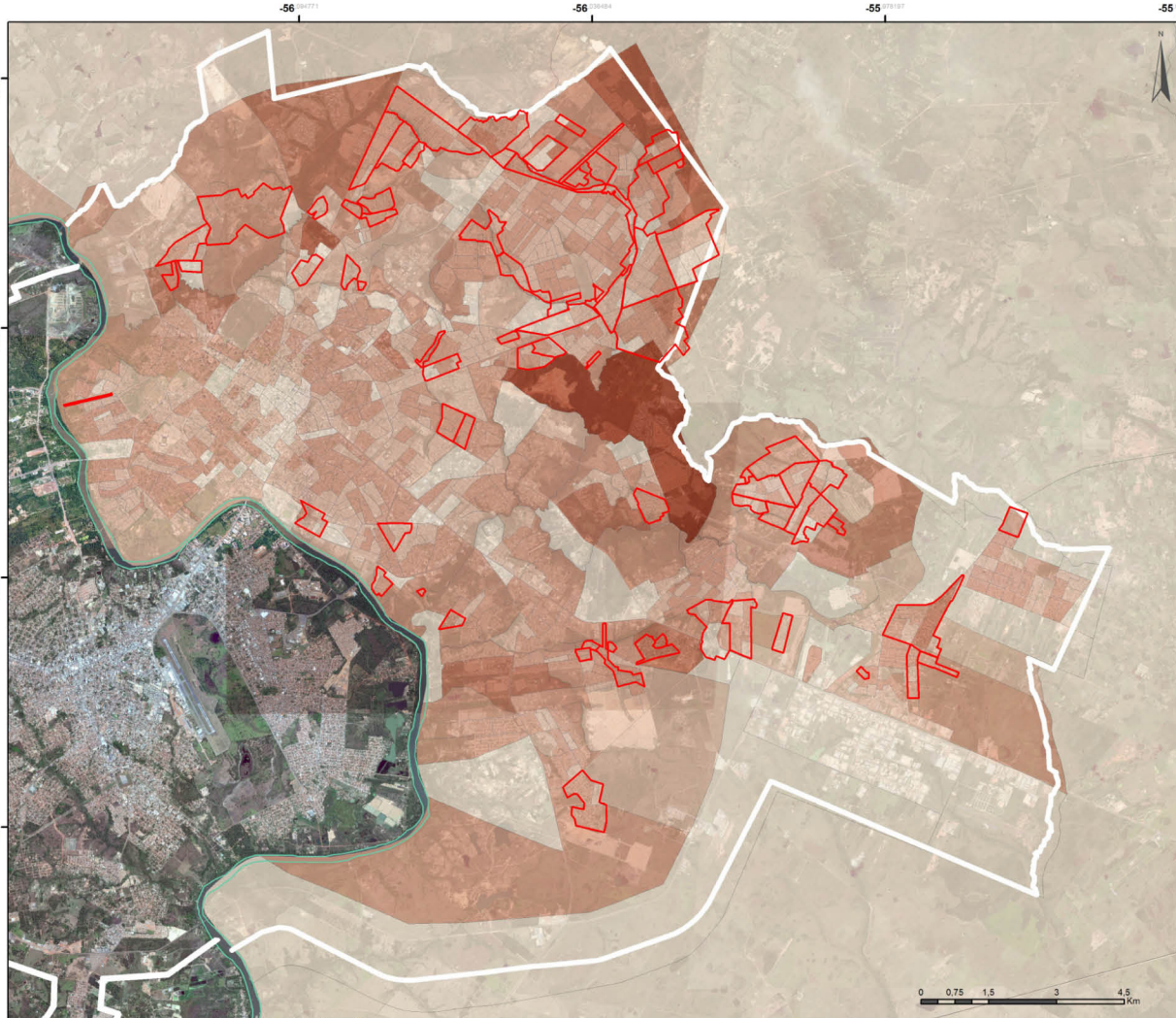
-  Assentamentos Precários - PLHIS
-  Aglomerados Subnormais do IBGE
-  Assentamentos Informais -  
Composição de Bairros
-  ZEIS I e II - Lei Municipal de Uso do  
Solo
-  Hidrografia
-  Via Projetada
-  Vias
-  Zona Central

Fonte: Elaborado a partir da organização das informações  
oficiais do IBGE, LUOS, PLHIS e Composição de Bairros, 2014.

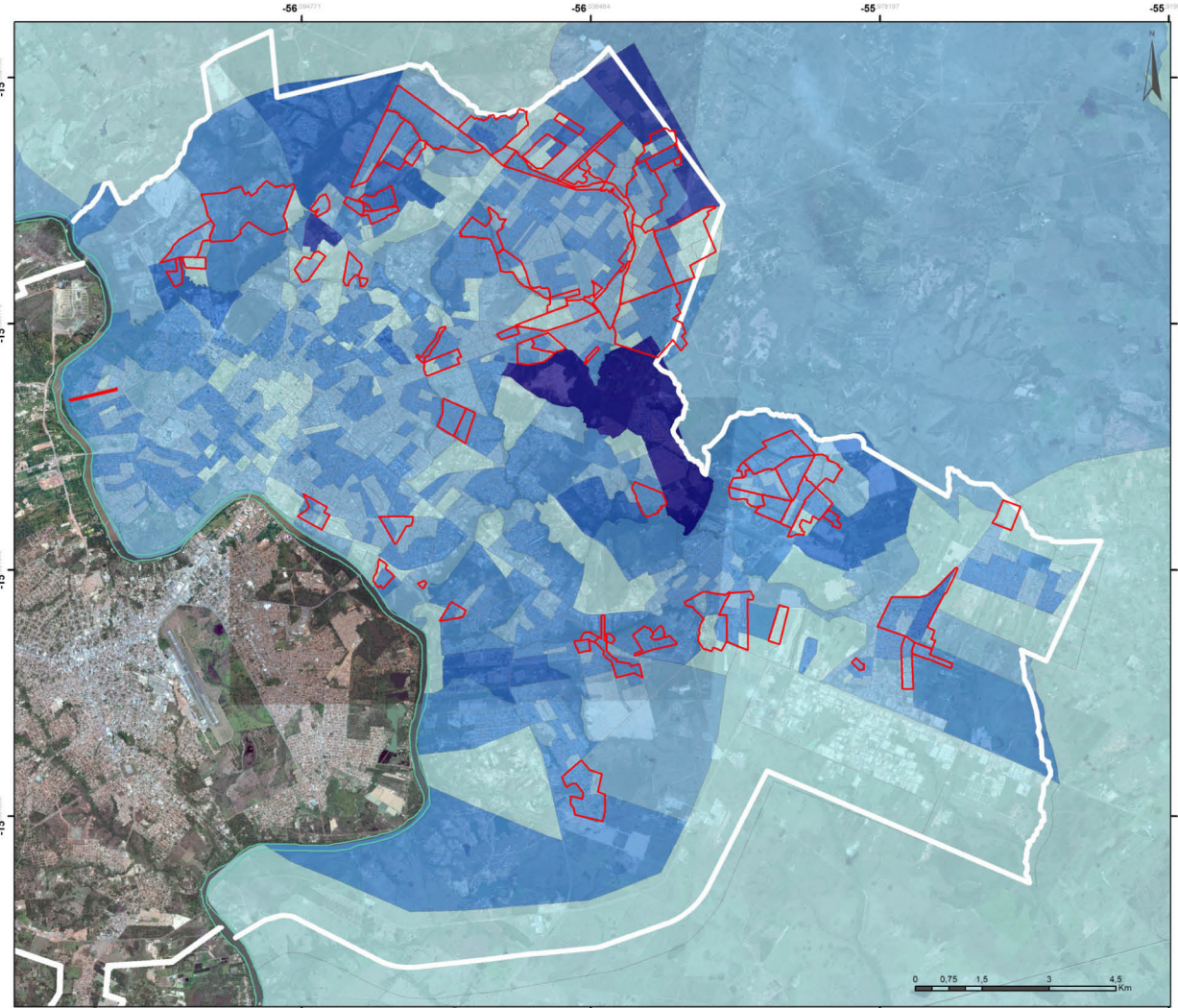




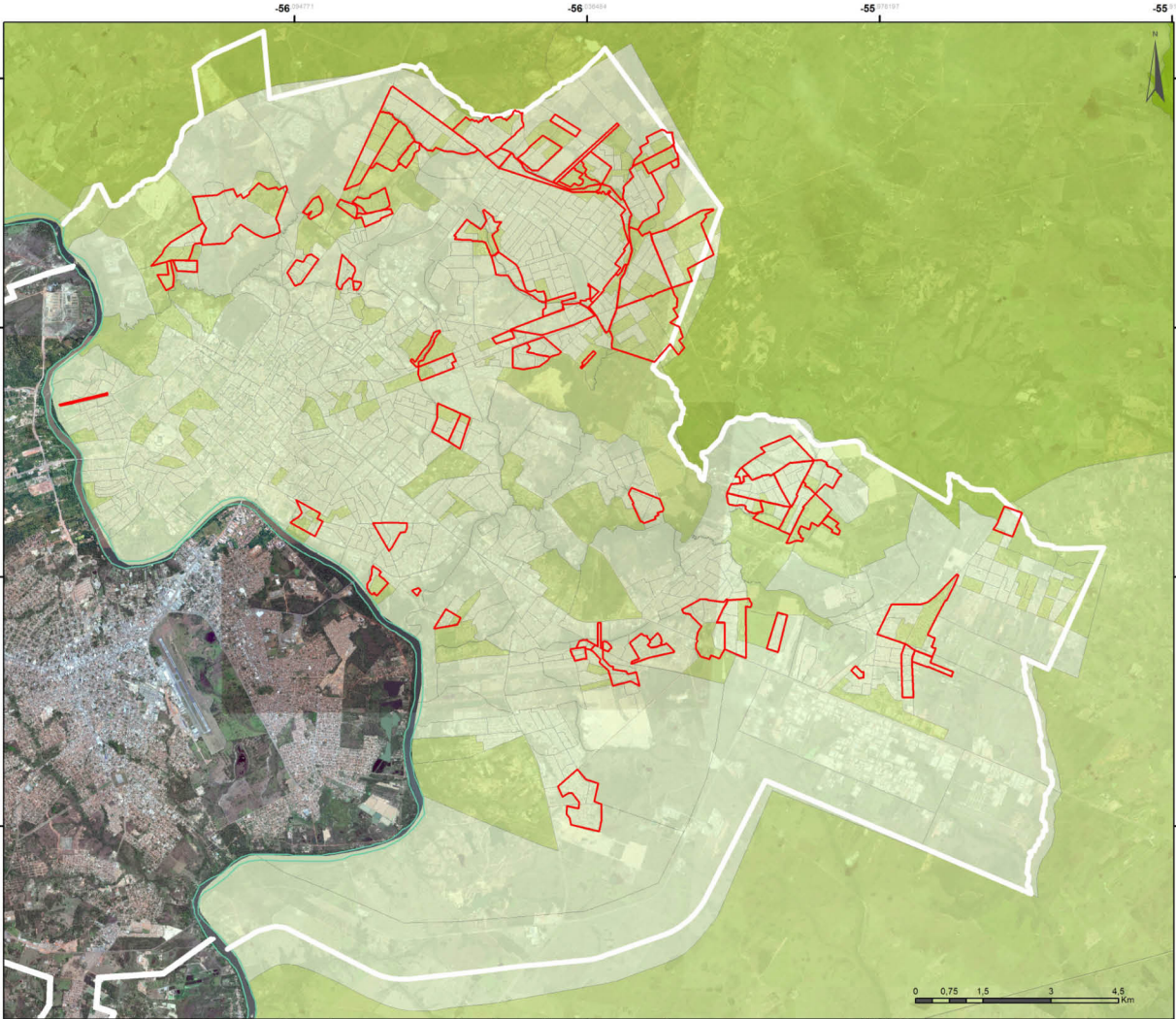
Renda média por Domicílio



Domicílios com Lixo coletado




Domicílios com abastecimento de água da rede geral







Domicílios sem banheiro de uso exclusivo dos moradores e nem sanitário

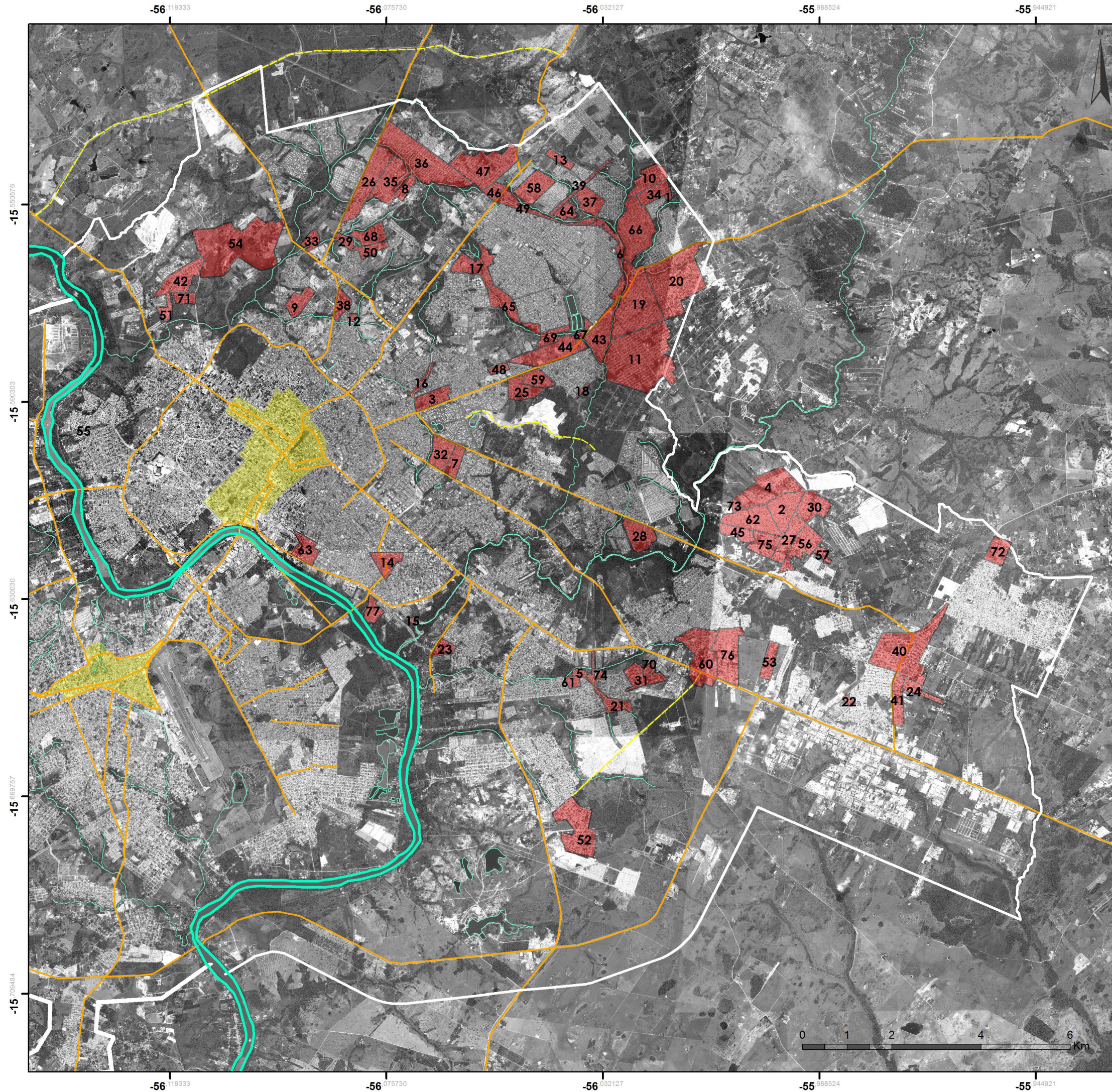
**ESCALA URBANA MESOLOCAL:  
Assentamentos Precários –  
Compilação de Dados Sobre Renda  
e Inadequação de Domicílios**

-  Demarcação do assentamento
- Renda média por domicílio:
-  0 - 1.650,00
  -  1.650,00 - 3.275,00
  -  3.275,00 - 5.000,00
  -  5.000,00 - 7.500,00
  -  7.500,00 - 10.000,00
  -  Acim de 10.000,00
- Domicílios com lixo coletado:
-  0 - 100
  -  100 - 200
  -  200 - 400
  -  400 - 600
  -  600 - 800
  -  Acima de 800

- Domicílios com Abastecimento de Água da rede geral:
-  0 - 100
  -  100 - 200
  -  200 - 400
  -  400 - 600
  -  600 - 800
  -  Acima de 800

- Domicílios sem banheiro de uso exclusivo dos moradores e nem sanitário:
-  Nenhum
  -  0 - 15
  -  15 - 30
  -  30 - 50





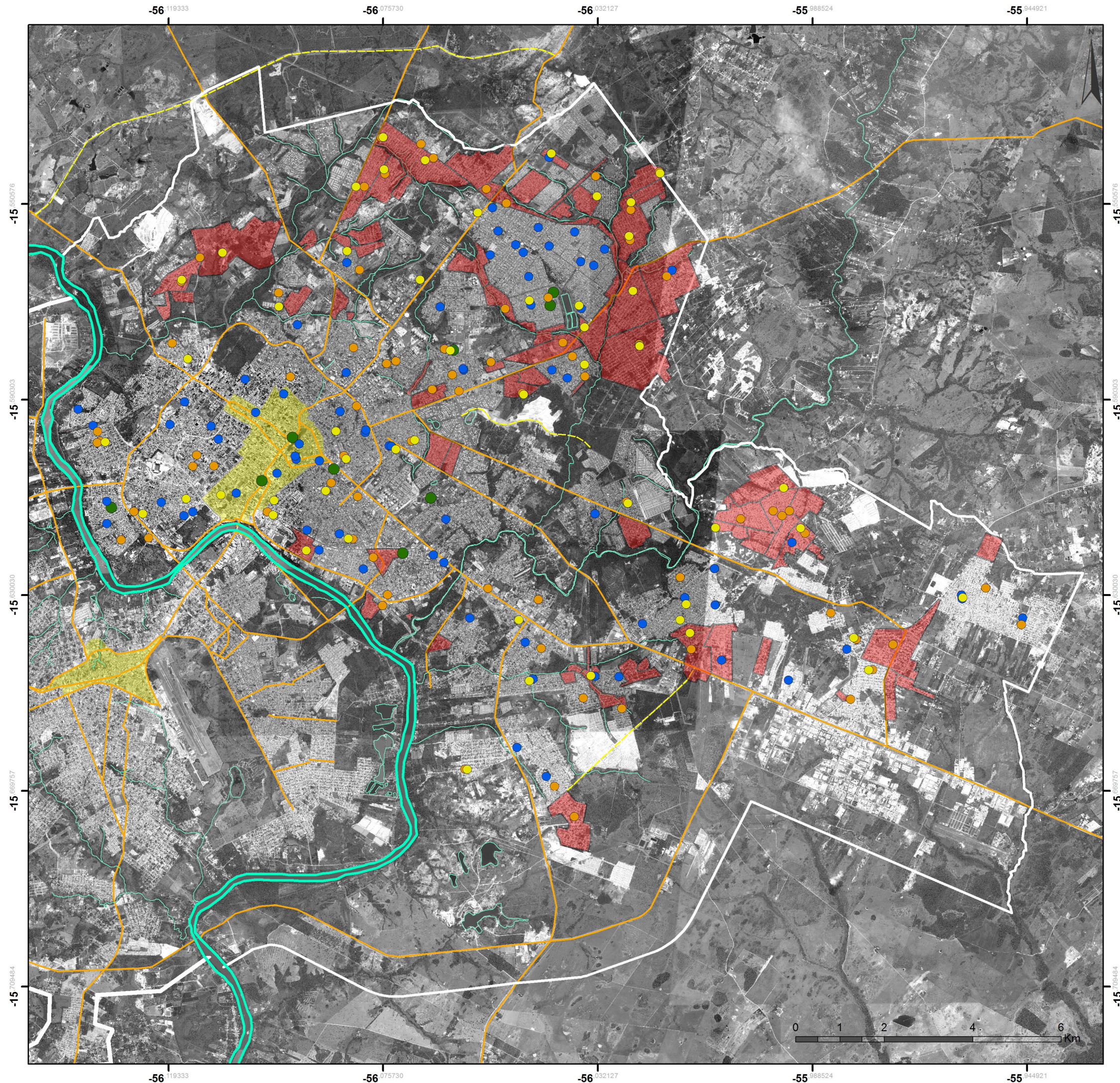
ESCALA URBANA MESOLOCAL  
Assentamentos Precários Identificados  
Cuiabá - MT

- Demarcação do assentamento
- Hidrografia
- Via Projetada
- Vias
- Zona Central

Nº	Localidade	Nº	Nome
1	Jardim Manancial	40	Nova Esperança
2	Osmar Cabral	41	Nova Esperança I
3	Jardim Campo Verde	42	Novo Colorado
4	Brasil 21	43	Novo Horizonte
5	Jardim Santa Terezinha	44	Novo Mato Grosso
6	Jardim Brasil	45	Novo Milênio
7	21 de Abril	46	Novo Paraíso I
8	Águas Nascentes	47	Novo Paraíso
9	Altos da Boa Vista	48	Oito de Abril
10	Altos da Glória	49	Ouro Fino
11	Altos da Serra	50	Paiaguás II E III
12	Antônio Dias	51	Parque Amperco
13	Aroeira	52	Real Parque
14	Barbado	53	Recanto do Sol
15	Belinha	54	Ribeirão do Lipa
16	Castelo Branco	55	Santa Angelita
17	Centro América	56	Santa Laura
18	Dez de Julho	57	Santa Maria
19	Doutor Fábio Leite	58	Serra Dourada
20	Doutor Fábio Leite II	59	Sol Nascente
21	Getúlio Vargas	60	São Francisco
22	Império do Sol	61	São Gonçalo III
23	Jardim Aquário	62	São João Del Rey
24	Jardim Botânico	63	São Mateus
25	Jardim Eldorado	64	São Tomé
26	Jardim Florianópolis	65	Tancredo Neves
27	Jardim Fortaleza	66	Três Barras
28	Jardim Imperial II	67	Três Lagoas
29	Jardim Itapuã	68	Três Poderes
30	Jardim Liberdade	69	Vila Rosa
31	Jardim Presidente	70	Vila Verde
32	Jardim Renascer	71	Vista Alegre
33	Jardim Ubirajara	72	Vista Da Chapada
34	Jardim Umuarama	73	Parque Mariana
35	Jardim União	74	Jardim Presidente III
36	Jardim Vitória	75	Vila Nova do Coxipó
37	João Bosco Pinheiro	76	Passaredo
38	Monte Líbano	77	Praeirinho
39	Nova Conquista		

Fonte: Organização de dados e sistematização da autora, elaboração do mapa em colaboração de Lefícia Barril. Atividade vinculada ao Programa EPURaInQUADRANTES, da UFMT, 2013-2015.



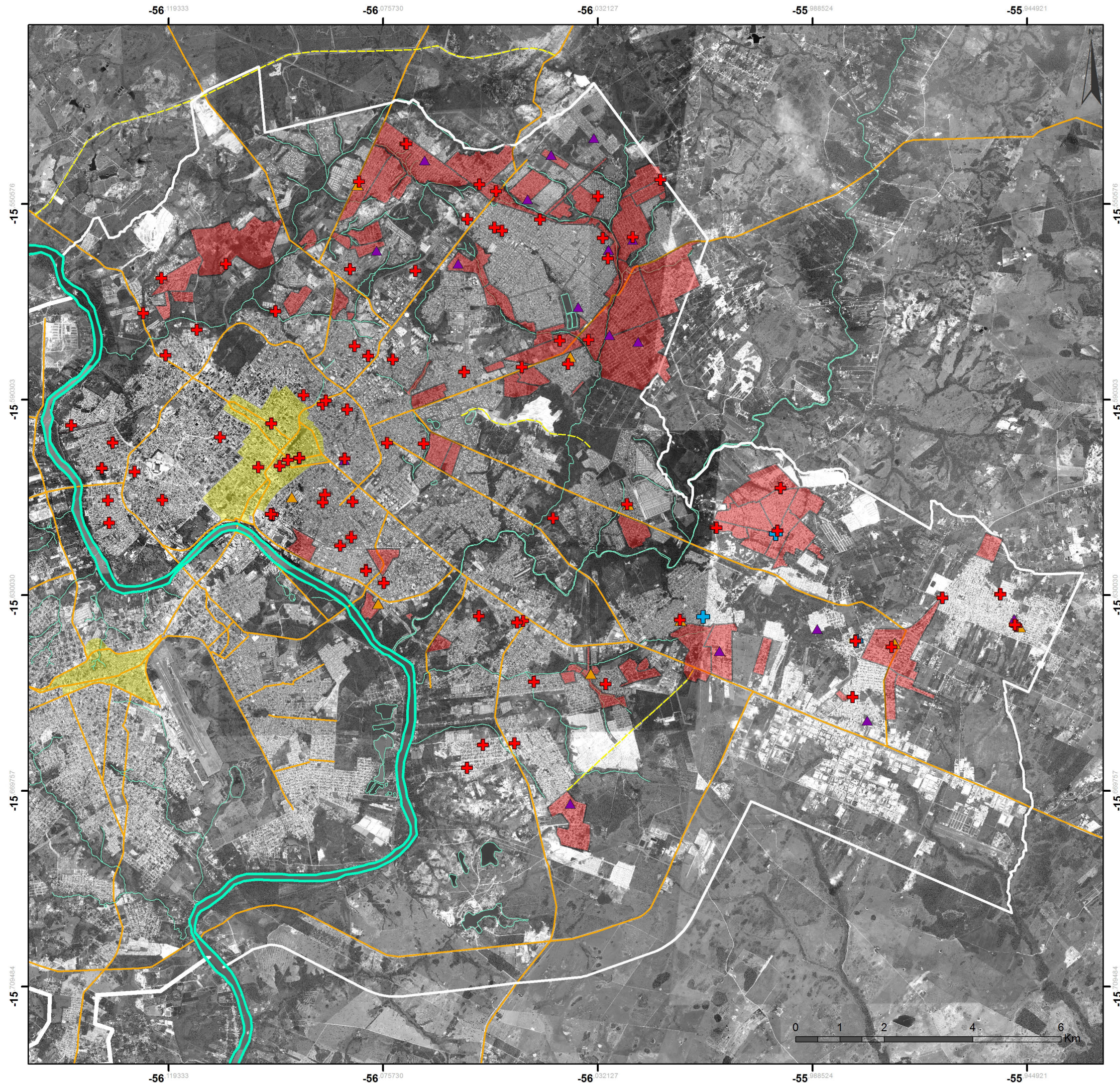


**ESCALA URBANA MESOLOCAL**  
**Assentamentos Precários Identificados**  
**Equipamentos de Ensino**

- Creches
- Escola Municipal
- Escola Estadual
- Outras Instituições Educacionais
- Demarcação do assentamento
- ~ Hidrografia
- - - Via Projetada
- Vias
- Zona Central

Fonte: Organização de dados e sistematização da autora, elaboração do mapa em colaboração de Letícia Barril. Atividade vinculada ao Programa EPURaInQUADRANTES, da UFMT, 2013-2015.





# ESCALA URBANA MESOLOCAL

## Assentamentos Precários Identificados

## Equipamentos de Saúde e Assistência

- Centros de Saúde
- Centro Odontológico
- Pró-Infância
- Centro de Referência em Assistência Social
- Demarcação do assentamento
- Hidrografia
- Via Projetada
- Vias
- Zona Central

Fonte: Organização de dados e sistematização da autora, elaboração do mapa em colaboração de Lefícia Barril. Atividade vinculada ao Programa EPURaInQUADRANTES, da UFMT, 2013-2015.



## Compilação de Dados Sobre Assentamentos Precários

CAMPO	Assentamento Identificados no âmbito da Pesquisa	Demarcados pela Secretaria de Fazenda	LUOS		Demarcados pela Composição de Bairros (2013)		Demarcados pelo PLHIS	Demarcados pelo IBGE
			Demarcados como ZEIS I	Demarcados como ZEIS II	Assentamentos Informais	Loteamento ou Núcleo Habitacional*		
1	21 DE ABRIL							
	AGUAS							
2	NASCENTES							
	ALTOS DA BOA							
3	VISTA							
4	ALTOS DA GLÓRIA							
5	ALTOS DA SERRA							
6	ANTONIO DIAS							
7	AROEIRA							
	ASSENTAMENTO							
8	S/NOME							
9	BARBADO							
10	BELINHA							
82	BRASIL 21							
11	CASTELO BRANCO							
12	CENTRO AMÉRICA							
13	CHICO MENDES							
14	CUIABÁ MIRIM							
15	DEZ DE JULHO							
	DOUTOR FABIO							
16	LEITE							
	DOUTOR FABIO							
17	LEITE II							
18	GETÚLIO VARGAS							
79	IMPÉRIO DO SOL							
19	JARDIM AQUÁRIO							
	JARDIM							
20	BOTÂNICO							
21	JARDIM BRASIL							
	JARDIM CAMPO							
22	VERDE							
	JARDIM							
23	ELDORADO							
	JARDIM							
24	FLORIANÓPOLIS							
	JARDIM							
25	FORTALEZA							
	JARDIM							
26	IMPERATRIZ							
	JARDIM IMPERIAL							
27	II							
28	JARDIM ITAPUÃ							
	JARDIM							
29	LIBERDADE							
	JARDIM							
30	MANANCIAL							
	JARDIM							
80	PASSAREDO							
	JARDIM							
31	PRESIDENTE							
	JARDIM							
32	PRESIDENTE III							
	JARDIM							
33	RENASCER							
	JARDIM SANTA							
34	TEREZINHA							
	JARDIM							
35	SILVANÓPOLIS							
	JARDIM							
36	UBIRAJARA							
	JARDIM							
37	UMUARAMA							
38	JARDIM UNIÃO							
39	JARDIM VITÓRIA							
	JOAO BOSCO							
40	PINHEIRO							
41	MONTE LÍBANO							
	NOVA							
42	CONQUISTA							
	NOVA							
43	ESPERANÇA							
	NOVA							
44	ESPERANÇA I							
	NOVO							
45	COLORADO							
46	NOVO HORIZONTE							
	NOVO MATO							
47	GROSSO							
48	NOVO MILÊNIO							

## Compilação de Dados Sobre Assentamentos Precários

CAMPO	Demarcados pela Secretaria de Fazenda	LUOS		Demarcados pela Composição de Bairros (2013)		Demarcados pelo PLHIS	Demarcados pelo IBGE
Assentamento Identificados no âmbito da Pesquisa		Demarcados como ZEIS I	Demarcados como ZEIS II	Assentamentos Informais	Loteamento ou Núcleo Habitacional*		
49 NOVO PARAÍSO I							
50 NOVO PARAÍSO II							
51 OITO DE ABRIL							
81 OSMAR CABRAL							
52 OURO FINO							
53 PAIAGUÁS II E III							
PARQUE							
55 AMPERCO							
83 PRAEIRINHO							
56 REAL PARQUE							
57 RECANTO DO SOL							
58 RIBEIRÃO DO LIPA							
59 SANTA ANGELITA							
60 SANTA LAURA							
61 SANTA MARIA							
63 SÃO FRANCISCO							
64 SÃO GONÇALO III							
SAO JOAO DEL							
65 REY							
66 SÃO MATEUS							
67 SÃO TOMÉ							
68 SERRA DOURADA							
69 SOL NASCENTE							
70 TANCREDO NEVES							
71 TRÊS BARRAS							
72 TRÊS LAGOAS							
73 TRÊS PODERES							
VILA NOVA DO							
74 COXIPÓ							
75 VILA ROSA							
76 VILA VERDE							
77 VISTA ALEGRE							
VISTA DA							
78 CHAPADA							
<b>Total</b>	<b>42</b>	<b>14</b>	<b>37</b>	<b>30</b>	<b>46</b>	<b>7</b>	<b>9</b>

\*Definidos como loteamento ou núcleo habitacional mas com precariedade urbanística, sem informação sobre a situação fundiária.



## ANEXOS

---

### Anexo C

Mapa 7: Escala Urbana Macrolocal: Programa de Arrendamento Residencial (PAR) – localização dos empreendimentos em Cuiabá e Várzea Grande

Mapa 8: Escala Urbana Macrolocal: Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) – localização dos empreendimentos em Cuiabá e Várzea Grande

Mapa 9: Escala Urbana Macrolocal: Empreendimentos PAR e PMCMV e equipamentos de ensino

Mapa 10: Escala Urbana Macrolocal: Empreendimentos PAR e PMCMV - equipamentos de saúde e assistência

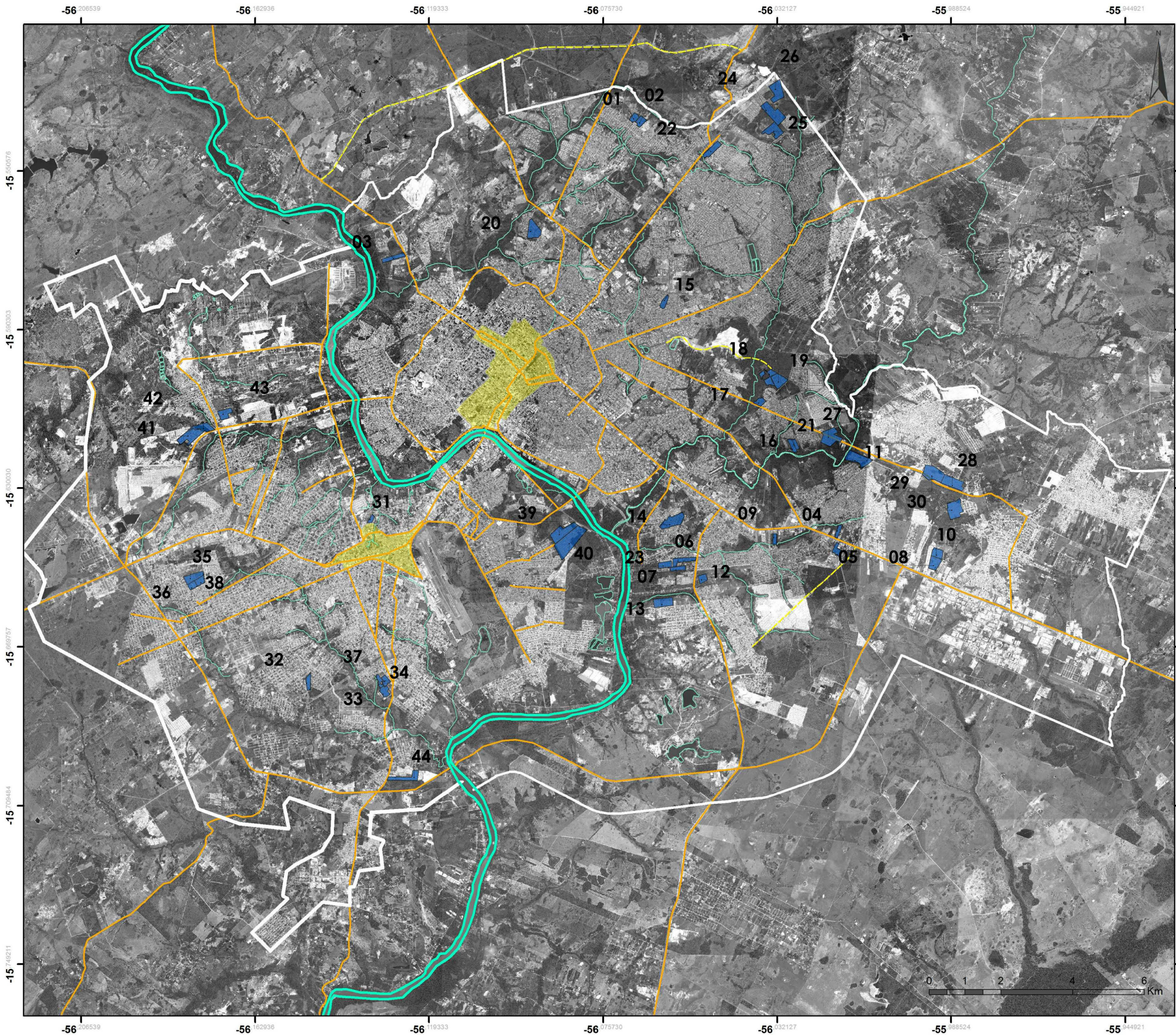
Mapa 11: Escala Urbana Macrolocal: Empreendimentos PAR e PMCMV - equipamentos de lazer e recreação oficiais e não oficiais

Mapa 12: Escala Urbana Macrolocal: Empreendimentos PAR e PMCMV agrupados e contíguos

Fichas com raios dos equipamentos de ensino no entorno dos empreendimentos PMCMV

Fichas com raios dos equipamentos de saúde e assistência social no entorno dos empreendimentos PMCMV





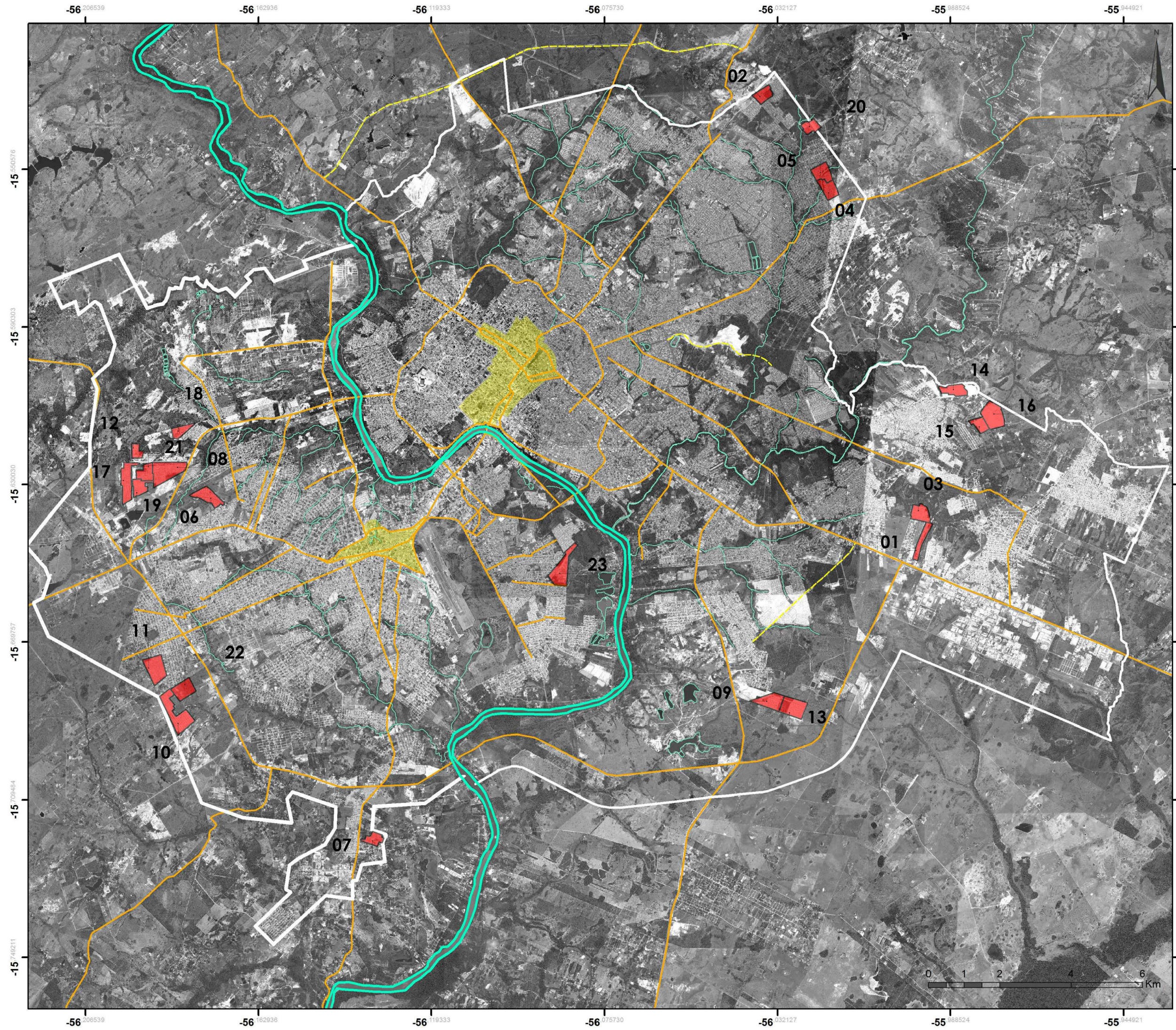
**ESCALA URBANA MACROLOCAL**  
**Programa de Arrendamento**  
**Residencial (PAR)**

-  Conjunto Habitacional do PAR
-  Hidrografia
-  Vias
-  Via Projetada
-  Zona Central



Nº	Nome	UH	Ano
1	Jardim Vitória A	129	2000
2	Jardim Vitória B	160	2000
3	Jardim Antártica	180	2000
4	Morada do Faval	117	2000
5	Coxiponês	160	2000
6	Santo Antônio	160	2000
7	Morro de S. Antônio	160	2000
8	Paschoal M. Cabral	170	2002
9	Ipê Amarelo	140	2002
10	Marechal Rondon	305	2003
11	Flor do Cerrado	284	2003
12	Domingos Sávio	209	2003
13	Altos do S. Gonçalo	344	2003
14	Jardim Botânico	108	2004
15	Mirante de Cuiabá	165	2004
16	Acácia do Coxipó	122	2004
17	Recanto	140	2004
18	Recanto do Salvador	362	2004
19	Maria de Lourdes	487	2004
20	Despraiado	430	2005
21	Topázio	120	2005
22	Pádua	238	2006
23	Esperança	157	2006
24	Ilza Picolli	482	2007
25	Wantuil de Freitas	428	2007
26	Buritit	486	2008
27	Claudio Marchetti	473	2008
28	Salvador C. Marques	456	2008
29	Belita C. Marques	488	2008
30	Avelino L. Barros	500	2008
31	Jardim Acácias	105	2003
32	Miguel L. Lanna	143	2003
33	Ataíde M. da Silva	204	2003
34	Elias Domingos	169	2003
35	Alice G. de Campos	275	2004
36	Ataíde F. da Silva	121	2004
37	Paulo L. da Silva	116	2004
38	Renato J. dos Santos	153	2005
39	Aurília Curvo	488	2006
40	Noise Curvo	670	2007
41	Júlio de Campos I	500	2008
42	Júlio de Campos II	180	2008
43	Clóves Vettoratto	264	2008
44	Milton Figueiredo	308	2008

Fonte: Elaborado conforme dados obtidos na CAIXA 2014, prefeituras e cedidos por Barcelos 2014.





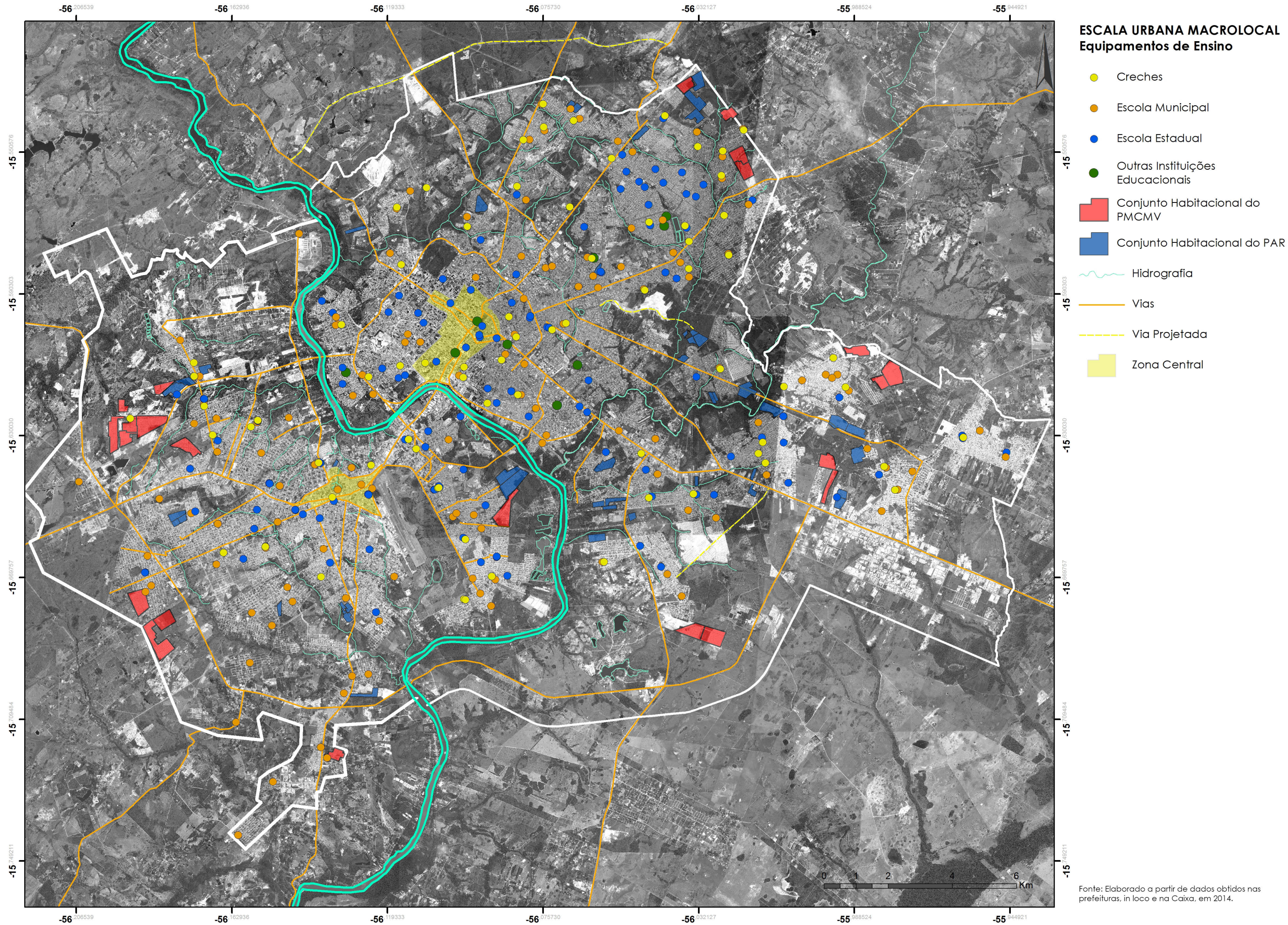
**ESCALA URBANA MACROLOCAL**  
**Programa Minha Casa Minha**  
**Vida (PMCMV)**

-  Conjunto Habitacional do PMCMV
-  Hidrografia
-  Vias
-  Via Projetada
-  Zona Central

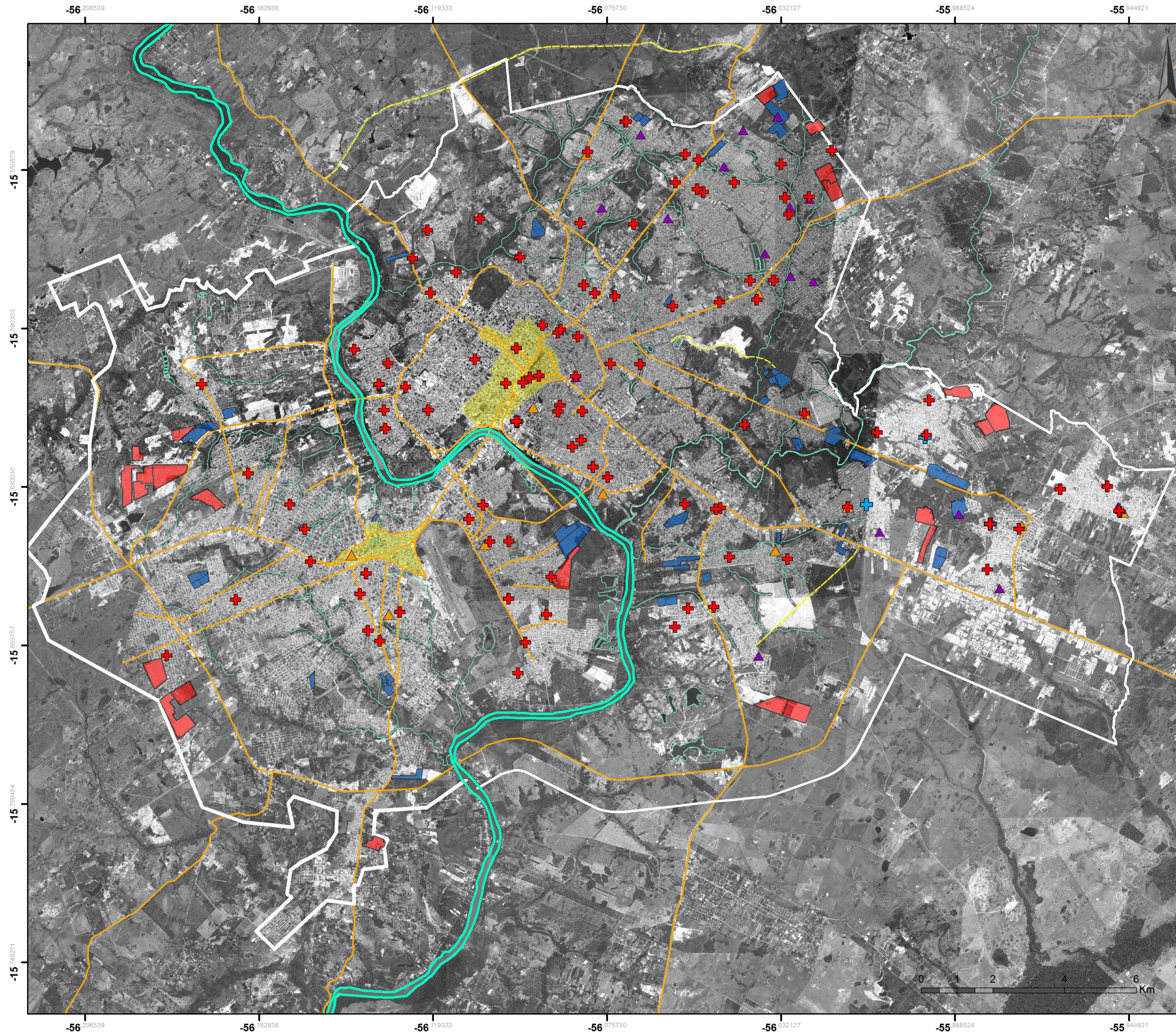
Nº	Nome	UH	Ano
1	Alice Novack	423	2009
2	Jamil Boutros Nadaf	322	2009
3	Nilce Paes Barreto	500	2009
4	Nova Canaã 1ª etapa	499	2009
5	Nova Canaã 2ª etapa	499	2009
6	Celestino Pereira 1ª e 2ª etapa	499 / 87	2009
7	Deputado Gilson De Barros	315	2009
8	José Carlos Guimarães 1ª e 2ª etapa	480 / 500	2009
9	Altos Do Parque I	500	2010
10	São Benedito 1ª, 2ª e 3ª etapa	498 / 500 / 297	2010
11	São Mateus 1ª e 2ª etapa	490 / 500	2010
12	Isabel Campos 1ª e 2ª etapa	288 / 288	2013
13	Altos do Parque II	500	2012
14	Francisca Loureira Borba	499	2012
15	Nico Baracat 1ª etapa	360	2012
16	Nico Baracat 2ª e 3ª etapa	443 / 461	2012
17	Jacarandá 1ª e 2ª etapa	500 / 411	2012
18	Colinas Dourada 1ª E 2ª etapa	500 / 500	2012
19	Jequitibá	404	2012
20	Jonas Pinheiro	457	2013
21	Solaris Do Tarumã	500	2010
22	Padre Aldacir José Carmiel	566	2013
23	Santa Bárbara 1, 2, 3, 4 e 5ª etapa	288 (cada etapa)	2013

Fonte: Elaborado conforme dados obtidos na Caixa, 2014, prefeituras e cedidos por Barcelos em 2014.



















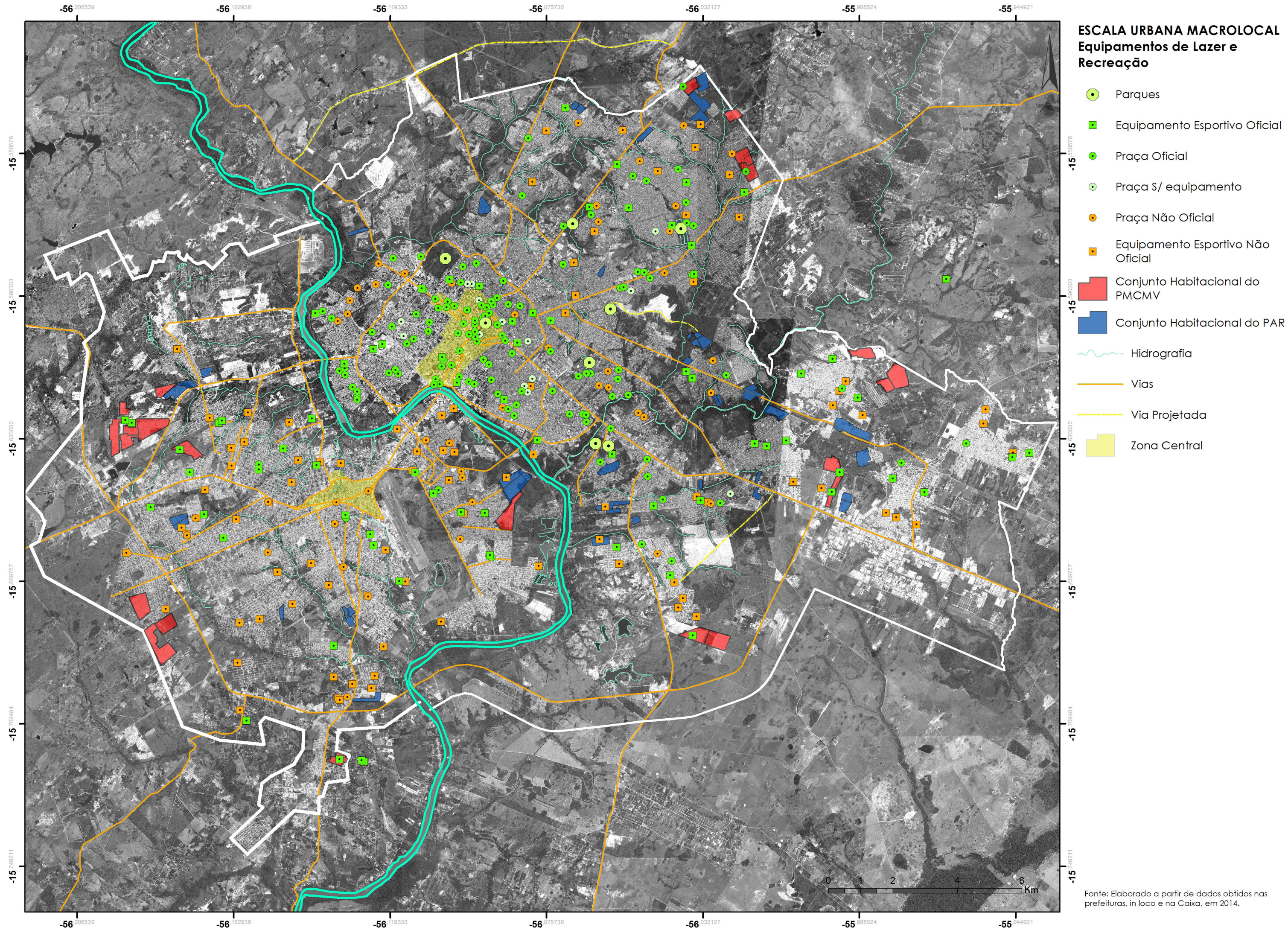
# ESCALA URBANA MACROLOCAL

## Equipamentos de Saúde e Assistência

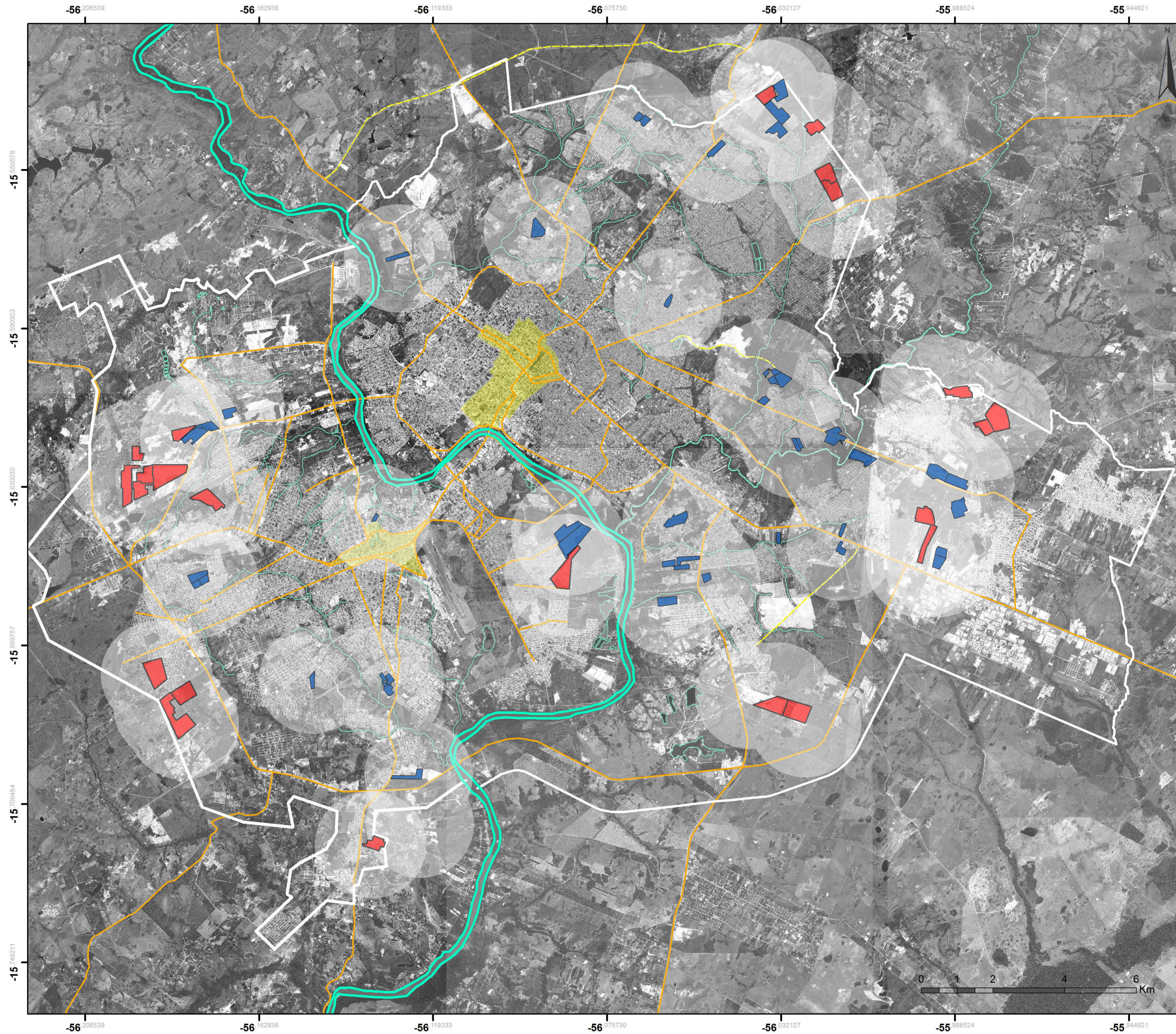
-  Centro de Saúde
-  Centro Odontológico
-  Pró-Infância
-  Centro de Referência em Assistência Social
-  Conjunto Habitacional do PMCMV
-  Conjunto Habitacional do PAR
-  Hidrografia
-  Vias
-  Via Projetada
-  Zona Central

Fonte: Elaborado a partir de dados obtidos nas prefeituras, in loco e na Caixa, em 2014.









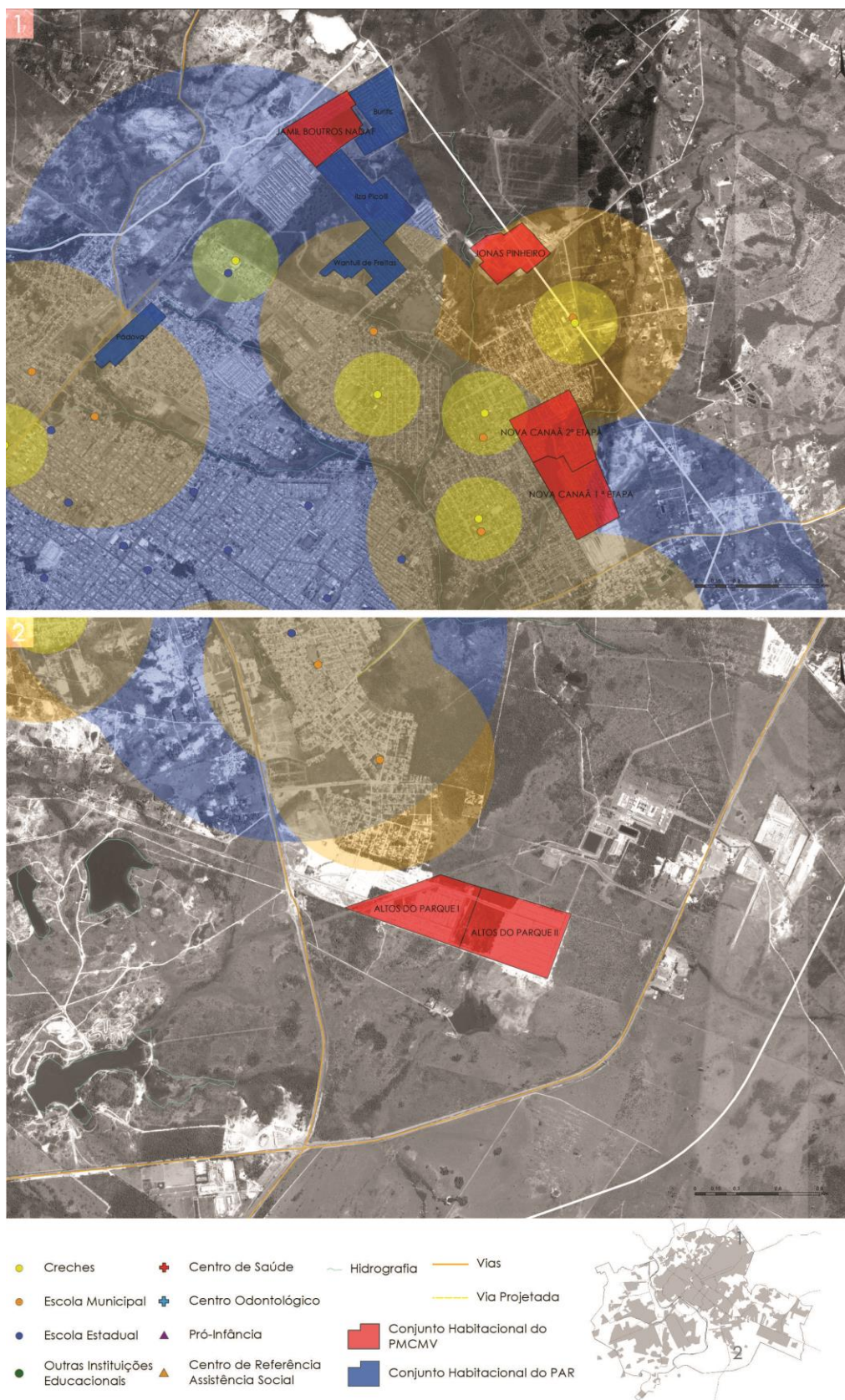
**ESCALA URBANA MACROLOCAL**  
**Empreendimentos PAR e**  
**PMCMV Agrupados e Contíguos**

-  Conjunto Habitacional do PMCMV
-  Conjunto Habitacional do PAR
-  Raio = 1,5 Km
-  Hidrografia
-  Vias
-  Via Projetada
-  Zona Central

Fonte: Elaborado pela autora em 2015, a partir de dados obtidos na Caixa, construtoras e Prefeituras.



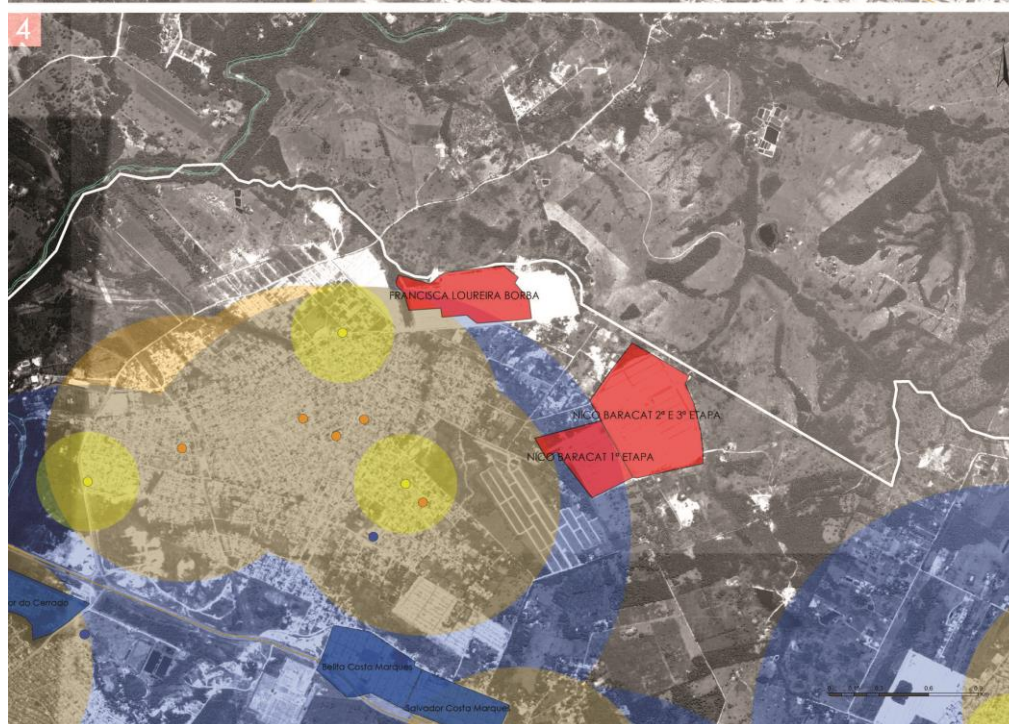
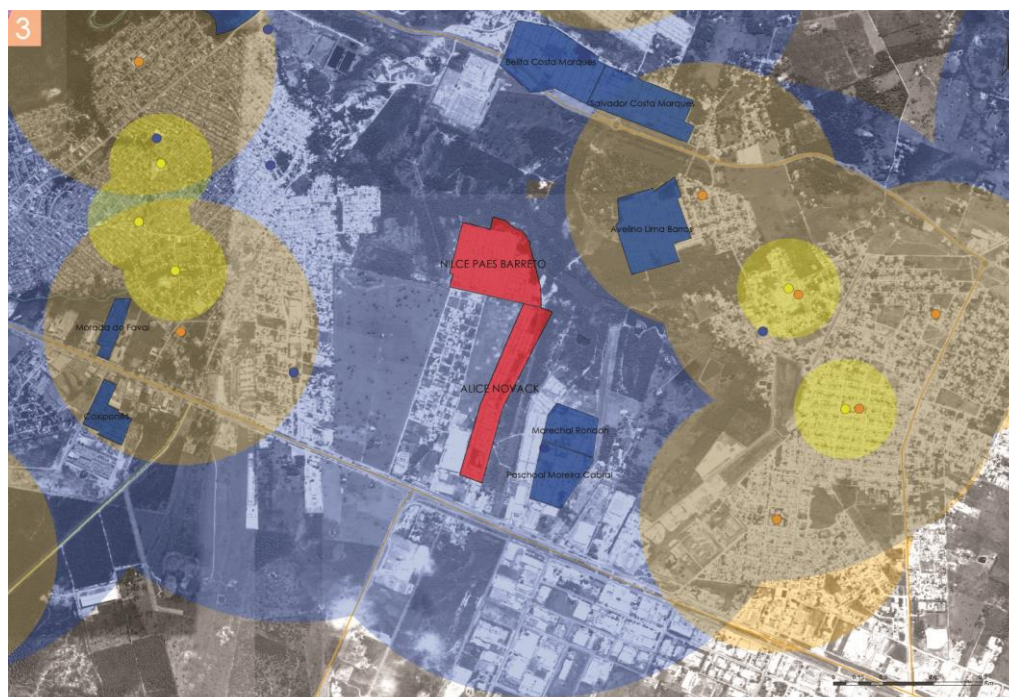
## RAIOS DOS EQUIPAMENTOS DE ENSINO NO ENTORNO DOS EMPREENDIMENTOS PAR E PMCMV



Considerando 300m de raio para creche, 800m para escolas municipais e 1500m para escolas estaduais.



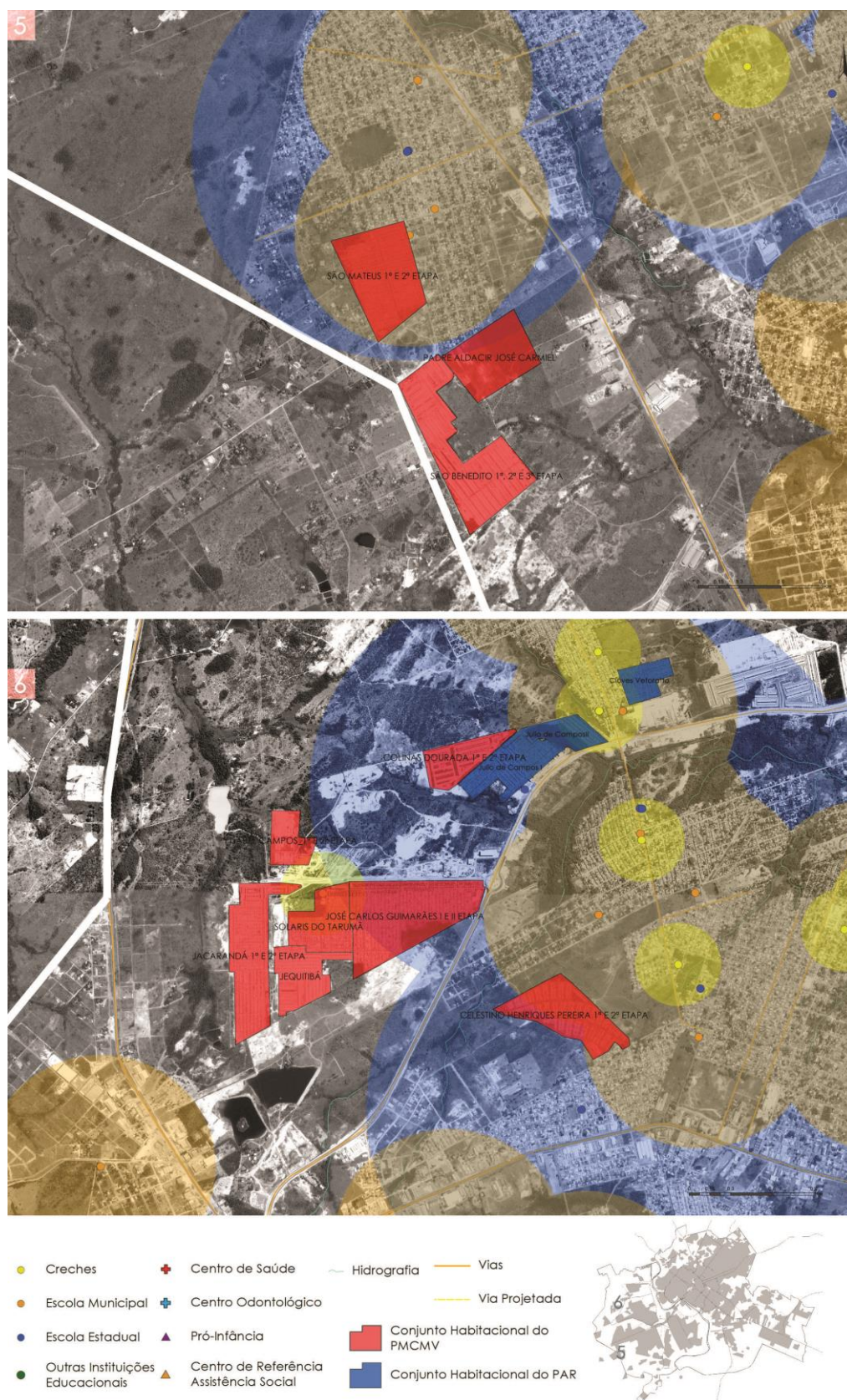
## RAIOS DOS EQUIPAMENTOS DE ENSINO NO ENTORNO DOS EMPREENDIMENTOS PAR E PMCMV



Considerando 300m de raio para creche, 800m para escolas municipais e 1500m para escolas estaduais.



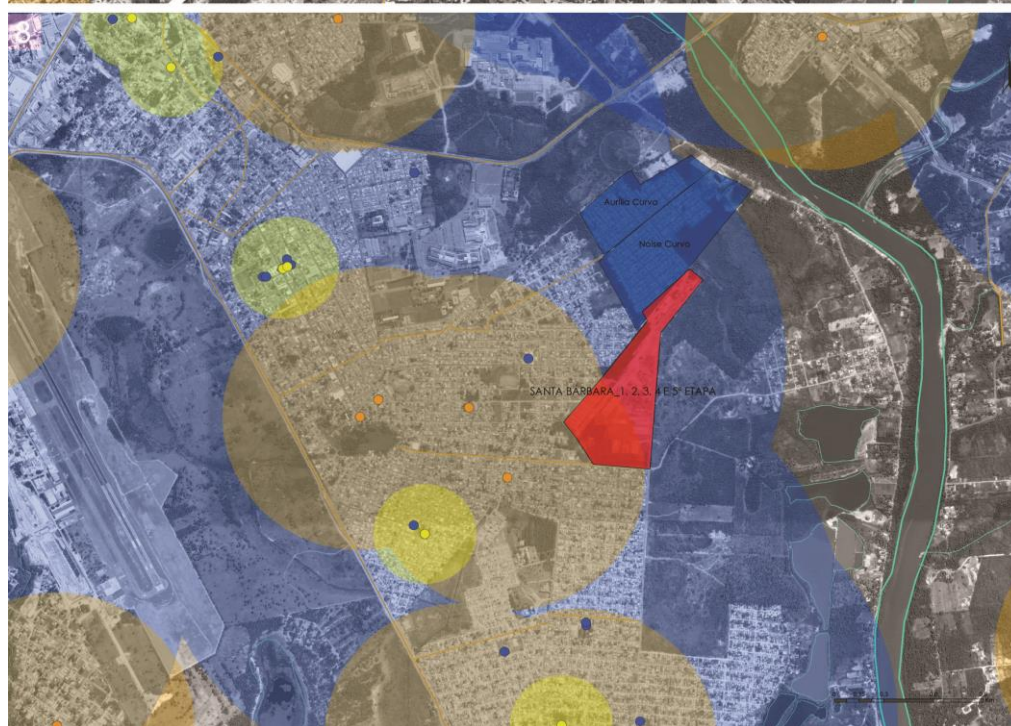
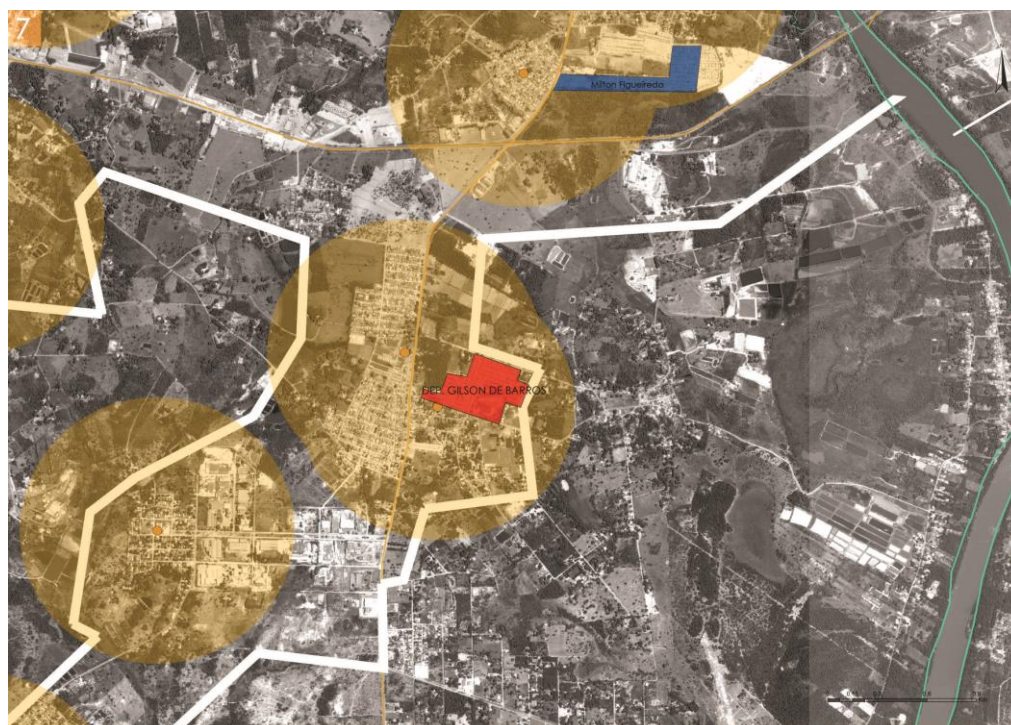
## RAIOS DOS EQUIPAMENTOS DE ENSINO NO ENTORNO DOS EMPREENDIMENTOS PAR E PMCMV



Considerando 300m de raio para creche, 800m para escolas municipais e 1500m para escolas estaduais.



## RAIOS DOS EQUIPAMENTOS DE ENSINO NO ENTORNO DOS EMPREENDIMENTOS PAR E PMCMV



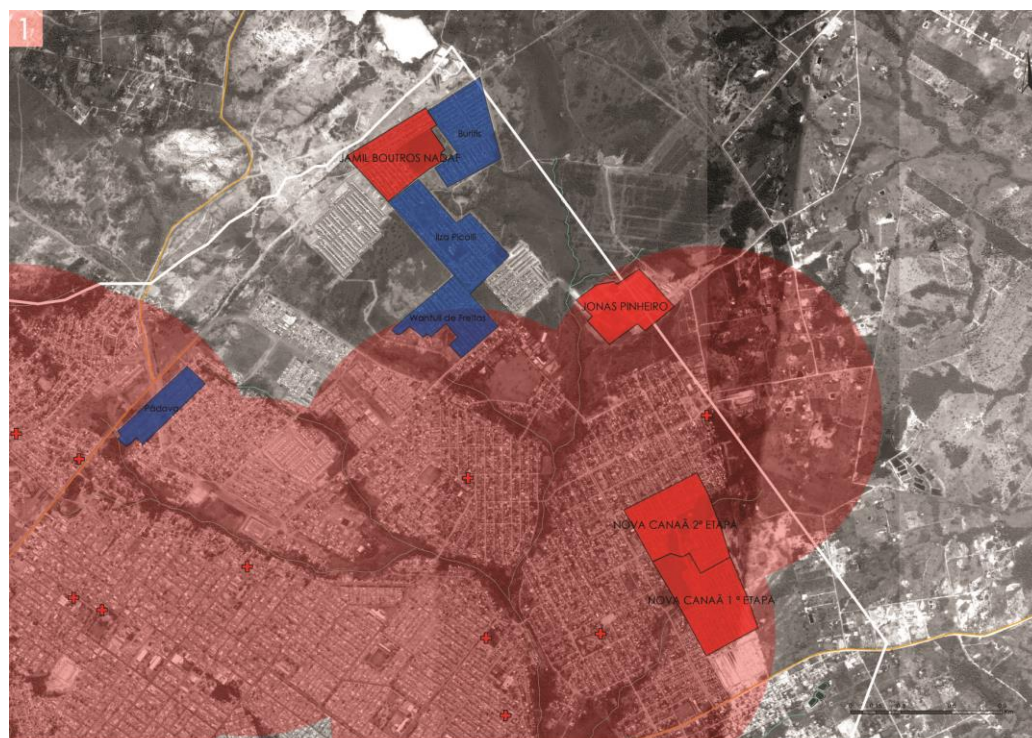
- |                                    |   |                                  |        |
|------------------------------------|---|----------------------------------|--------|
| ● Creches                          | ✚ Centro de Saúde                         | — Hidrografia                    | — Vias |
| ● Escola Municipal                 | ✚ Centro Odontológico                     | — Via Projetada                  |        |
| ● Escola Estadual                  | ▲ Pré-Infância                            |                                  |        |
| ● Outras Instituições Educacionais | ▲ Centro de Referência Assistência Social |                                  |        |
|                                    |   | ■ Conjunto Habitacional do PMCMV |        |
|                                    |   | ■ Conjunto Habitacional do PAR   |        |



Considerando 300m de raio para creche, 800m para escolas municipais e 1500m para escolas estaduais.



## RAIOS DOS EQUIPAMENTOS DE SAÚDE E ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ENTORNO DOS EMPREENDIMENTOS PAR E PMCMV



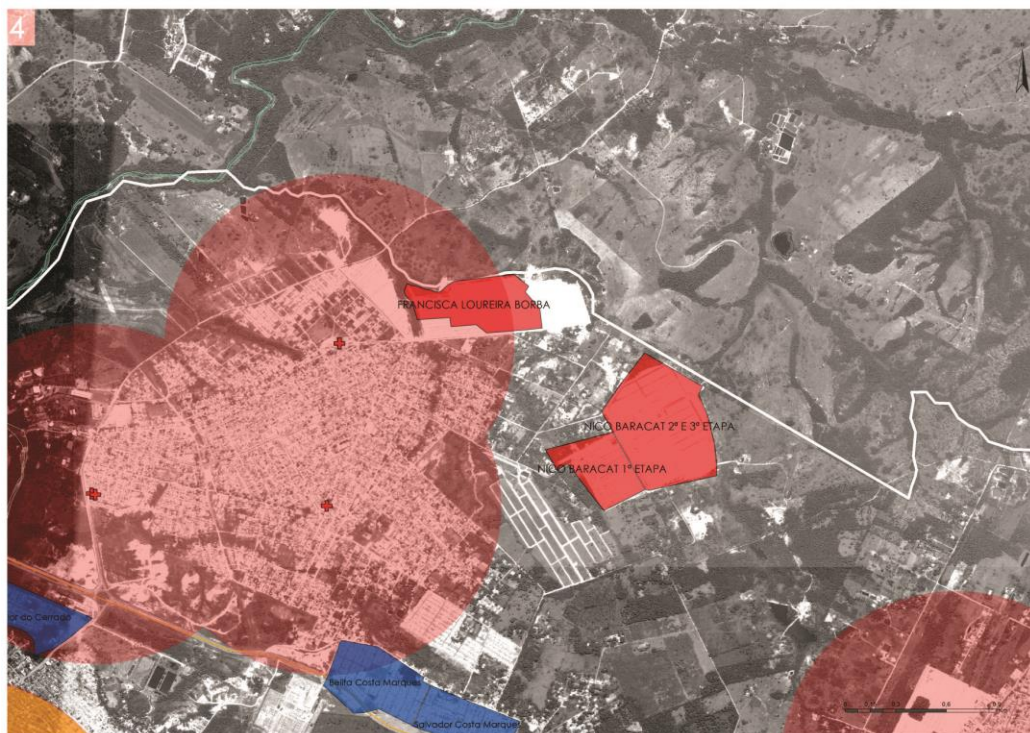
- |                                    |   |                                  |        |
|------------------------------------|---|----------------------------------|--------|
| ● Creches                          | ✚ Centro de Saúde                         | — Hidrografia                    | — Vias |
| ● Escola Municipal                 | ✚ Centro Odontológico                     | — Via Projetada                  |        |
| ● Escola Estadual                  | ▲ Pré-Infância                            |                                  |        |
| ● Outras Instituições Educacionais | ▲ Centro de Referência Assistência Social |                                  |        |
|                                    |   | ■ Conjunto Habitacional do PMCMV |        |
|                                    |   | ■ Conjunto Habitacional do PAR   |        |



Considerando 1000m de raio para os equipamentos.



## RAIOS DOS EQUIPAMENTOS DE SAÚDE E ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ENTORNO DOS EMPREENDIMENTOS PAR E PMCMV



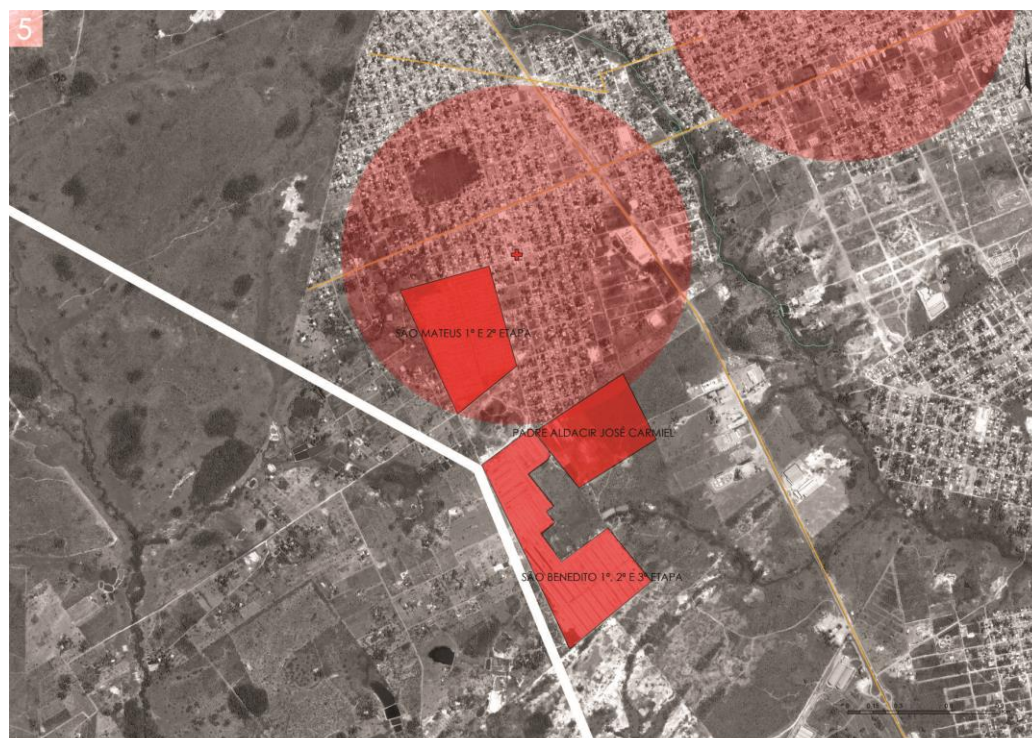
- |                                    |   |                                  |        |
|------------------------------------|---|----------------------------------|--------|
| ● Creches                          | ✚ Centro de Saúde                         | — Hidrografia                    | — Vias |
| ● Escola Municipal                 | ✚ Centro Odontológico                     | — Via Projetada                  |        |
| ● Escola Estadual                  | ▲ Pró-Infância                            | ■ Conjunto Habitacional do PMCMV |        |
| ● Outras Instituições Educacionais | ▲ Centro de Referência Assistência Social | ■ Conjunto Habitacional do PAR   |        |



Considerando 1000m de raio para os equipamentos.



# RAIOS DOS EQUIPAMENTOS DE SAÚDE E ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ENTORNO DOS EMPREENDIMENTOS PAR E PMCMV



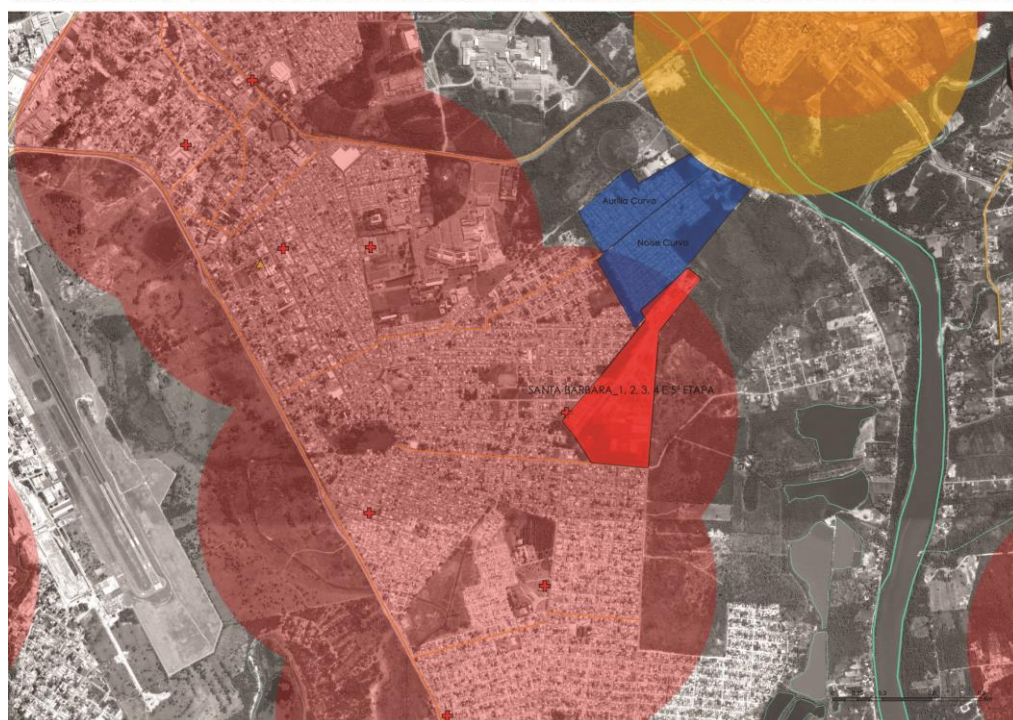
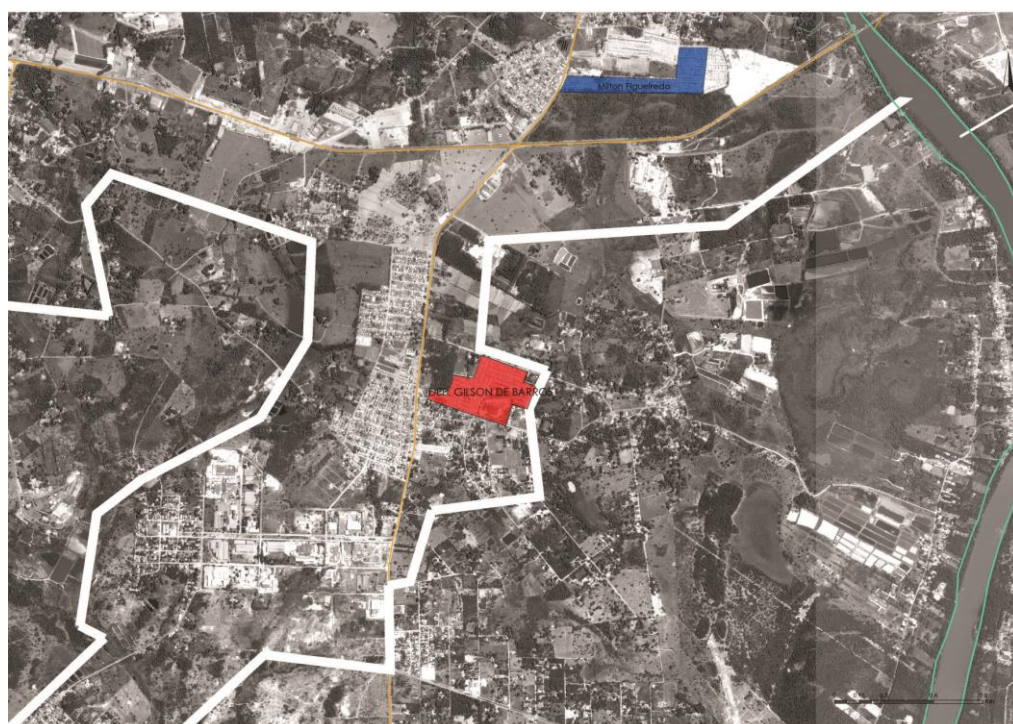
- |                                    |   |                                  |                 |
|------------------------------------|---|----------------------------------|-----------------|
| ● Creches                          | ✚ Centro de Saúde                         | — Hidrografia                    | — Vias          |
| ● Escola Municipal                 | ✚ Centro Odontológico                     | — Vias                           | — Via Projetada |
| ● Escola Estadual                  | ▲ Pré-Infância                            | ■ Conjunto Habitacional do PMCMV |                 |
| ● Outras Instituições Educacionais | ▲ Centro de Referência Assistência Social | ■ Conjunto Habitacional do PAR   |                 |



Considerando 1000m de raio para os equipamentos.



## RAIOS DOS EQUIPAMENTOS DE SAÚDE E ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ENTORNO DOS EMPREENDIMENTOS PAR E PMCMV



- |                                    |   |                                  |        |
|------------------------------------|---|----------------------------------|--------|
| ● Creches                          | ✚ Centro de Saúde                         | — Hidrografia                    | — Vias |
| ● Escola Municipal                 | ✚ Centro Odontológico                     | — Via Projetada                  |        |
| ● Escola Estadual                  | ▲ Pró-Infância                            |                                  |        |
| ● Outras Instituições Educacionais | ▲ Centro de Referência Assistência Social |                                  |        |
|                                    |   | ■ Conjunto Habitacional do PMCMV |        |
|                                    |   | ■ Conjunto Habitacional do PAR   |        |



Considerando 1000m de raio para os equipamentos.

## ANEXOS

---

### Anexo D

PMCMV: Escala Urbana Mesolocal – Cuiabá

Estudos de caso:

Ficha 1. Altos do Parque 1ª etapa e 2ª etapa;

Ficha 2. Nova Canaã 1ª e 2ª etapas;

Ficha 3. Alice Novack;

Ficha 4. Nilce Paes Barreto;

Ficha 5. Jamil Boutros Nadaf;

Ficha 6. Jonas Pinheiro;

Ficha 7. Francisca Loureira Borba;

Ficha 8. Nico Baracat 1ª, 2ª e 3ª etapas.

PMCMV: Escala Urbana Macrolocal – Várzea Grande

Ficha 9. Celestino Pereira 1ª e 2ª etapas;

Ficha 10. Deputado Gilson de Barros;

Ficha 11. José Carlos Guimarães 1ª e 2ª etapas;

Ficha 12. São Benedito 1ª, 2ª e 3ª etapas;

Ficha 13. São Mateus 1ª e 2ª etapas;

Ficha 14. Isabel Campos 1ª e 2ª etapas;

Ficha 15. Jacarandá 1ª e 2ª etapas;

Ficha 16. Colinas Douradas 1ª e 2ª etapas;

Ficha 17. Jequitibá;

Ficha 18. Solaris do Tarumã;

Ficha 19. Padre Aldacir José Carmiel;

Ficha 20. Santa Bárbara 1ª, 2ª, 3ª, 4ª e 5ª etapas.

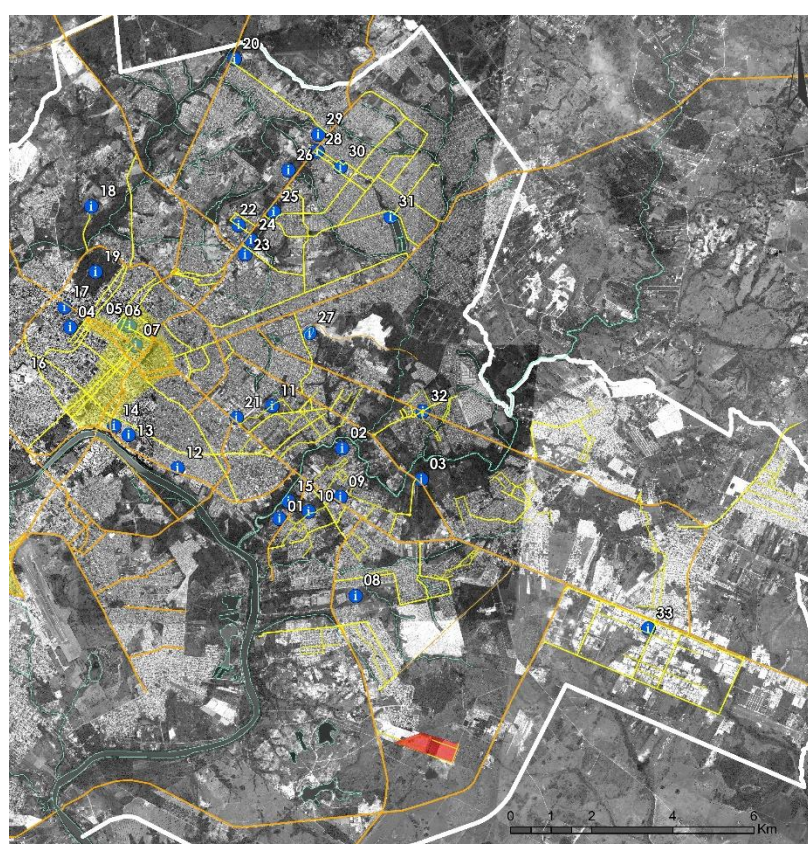


## CUIABÁ - RESIDENCIAL ALTOS DO PARQUE I E II

### ESCALA URBANA MACROLOCAL

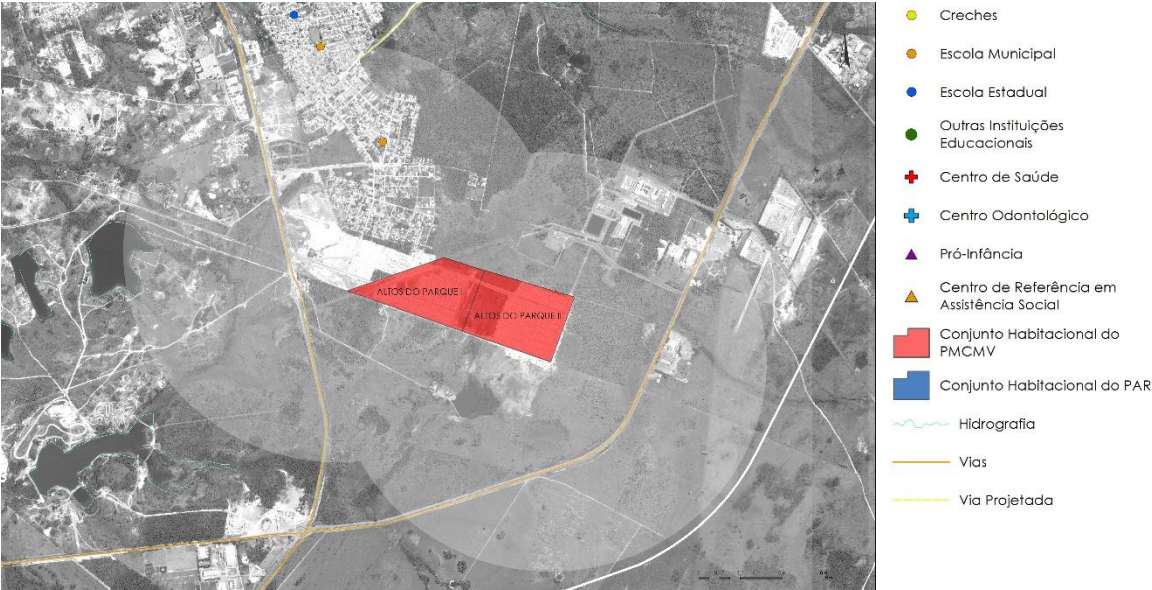


**Mapa 1:** Inserção macrourbana do Residencial.



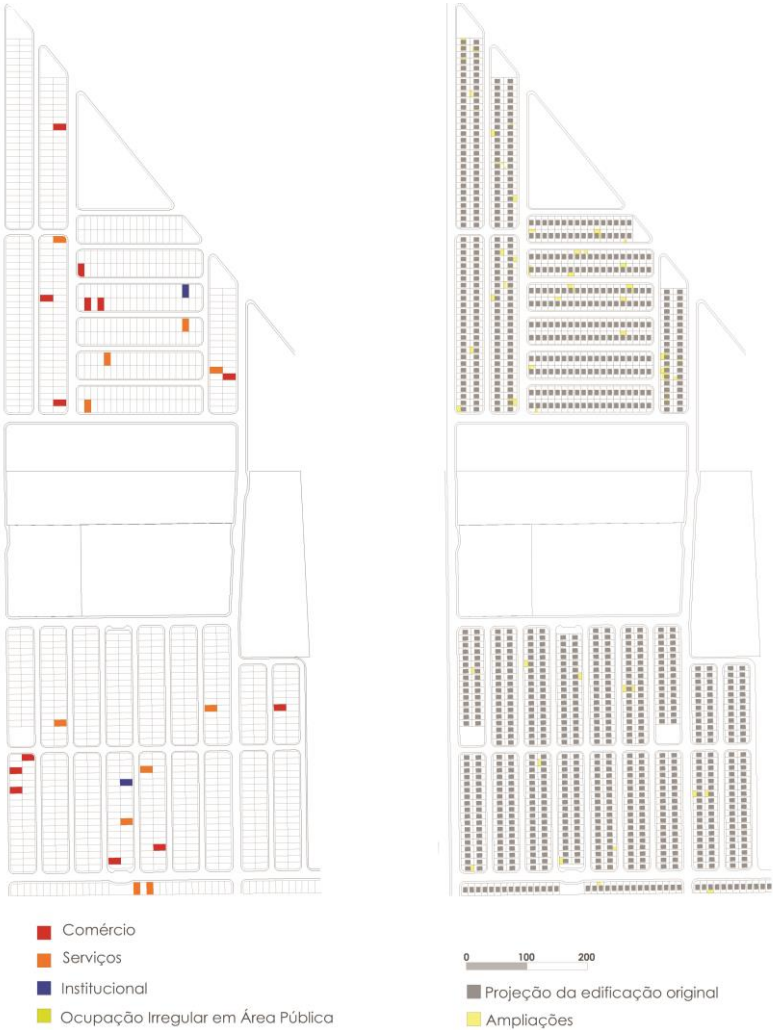
**Mapa 2:** Inserção urbana do Residencial em relação aos principais pontos de referência.

ESCALA URBANA MESOLOCAL



**Mapa 3:** Relação do Residencial com os equipamentos e demais conjuntos do entorno.

ESCALA INTRAURBANA



**Figura 1:** Uso do solo do Residencial.

**Figura 2:** Ampliações do Residencial.

## ESCALA DO EDIFICADO

Residencial Altos do Parque I e II		
	Etapa I	Etapa II
Ano de contratação		2012
Ano de entrega		2014
Construtora		Lumen
Fonte de recursos		FAR Alienação
Número de unidades	472	500 + 138
Valor do contrato (R\$)	17.855.748,34	31.900.000,00
Área	39,57 m <sup>2</sup>	47,11 m <sup>2</sup>
Projeto arquitetônico	Arq. Ana Paula Osmari	
Tamanho do lote	10 X 20	
Distância do centro	16 km	



**Figura 3:** Projeto arquitetônico do Residencial Altos do Parque I; Área: 39,57 m<sup>2</sup>.



**Figura 4:** Projeto arquitetônico do Residencial Altos do Parque II; Área: 47,11 m<sup>2</sup>.

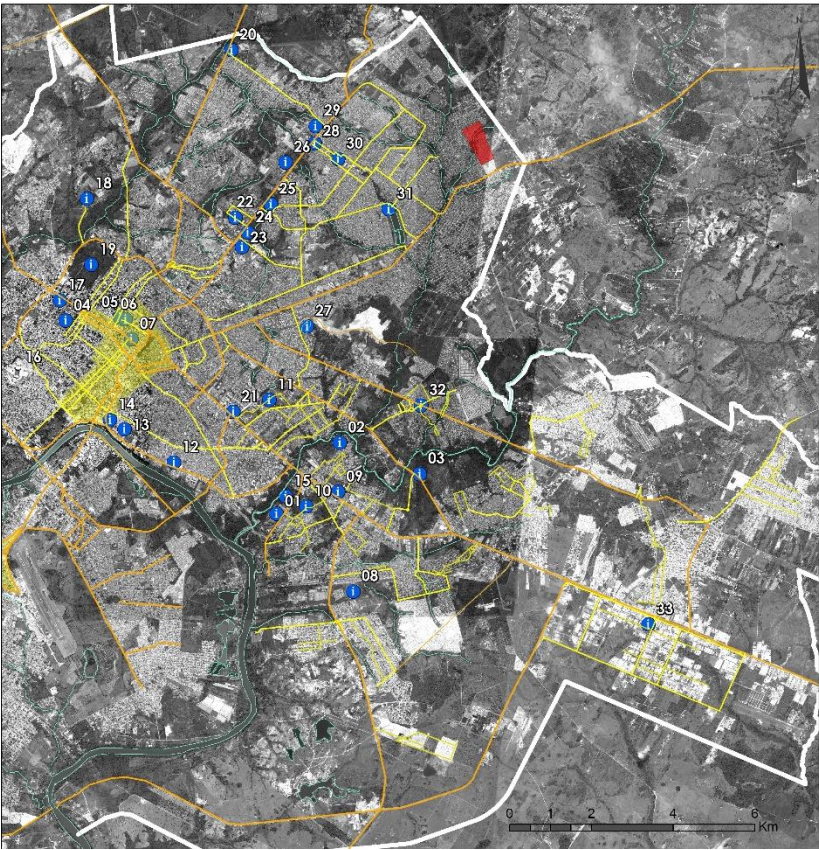


CUIABÁ- RESIDENCIAL NOVA CANAÃ I E II

ESCALA URBANA MACROLOCAL



Mapa 1: Inserção macrourbana do Residencial.



- NOVA CANAÃ
- Hidrografia
- Via Estrutural
- Zona Central
- 15, Horto Florestal e Parque Zé Bolo-flô
- 17, Shopping Goiabeiras
- 18, Centro de Eventos Pantanal
- 19, Parque Mãe Bonifácia
- 20, Fundação Bradesco
- 21, Shopping Três Américas
- 22, Centro Político Administrativo
- 23, Shopping Pantanal
- 24, Grande Templo
- 25, Parque Massairô Okamura
- 26, Fórum
- 27, Parque Tia Nair
- 28, Verdinho
- 29, Comando Geral da PM
- 30, Terminal do CPA I
- 31, Lagoa Encantada
- 32, Rotatória da Viola de Cocho
- 33, Distrito Industrial
- 16, Arena Pantanal
- 01, Hotel Fazenda Mato Grosso
- 02, AABR
- 03, Associação Médica
- 04, 44º Batalhão
- 05, IFMT
- 06, Cemitério
- 07, Prefeitura
- 08, Jôquei Clube
- 09, Sest Senat
- 10, Parque da Saúde
- 11, UFMT
- 12, UNIC
- 13, Parque de Exposições
- 14, Complexo Esportivo Dom Aquino

Mapa 2: Inserção urbana do Residencial em relação aos principais pontos de referência.

ESCALA URBANA MESOLOCAL



Mapa 3: Relação do Residencial com os equipamentos e demais conjuntos do entorno.

ESCALA INTRAURBANA

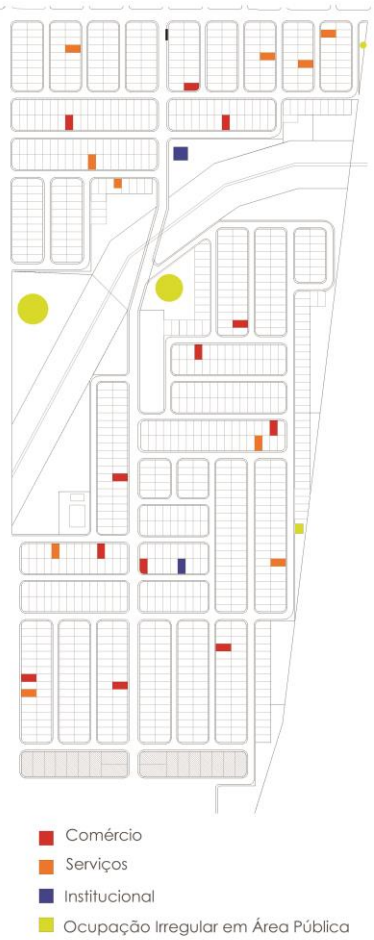


Figura 1: Uso do solo do Residencial.

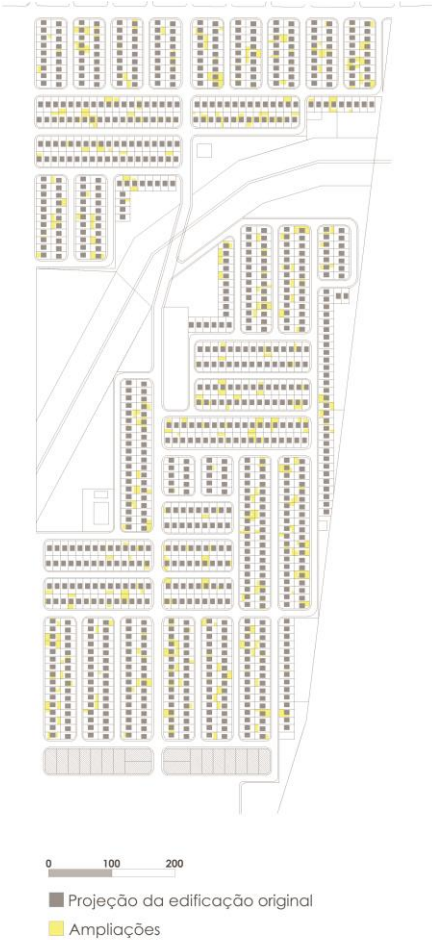


Figura 2: Ampliações do Residencial.



## ESCALA DO EDIFICADO

Residencial Nova Canaã I e II		
	Etapa I	Etapa II
Ano de contratação	2009	
Ano de entrega	2011	
Construtora	Lumen	
Fonte de recursos	FAR Alienação	
Número de unidades	499	499
Valor do contrato (R\$)	18579650,38	18872936,49
Área	36,89 m <sup>2</sup>	
Projeto arquitetônico	Arq. Renata Taya	
Tamanho do lote	10 X 20 m	
Distância do centro	13 km	



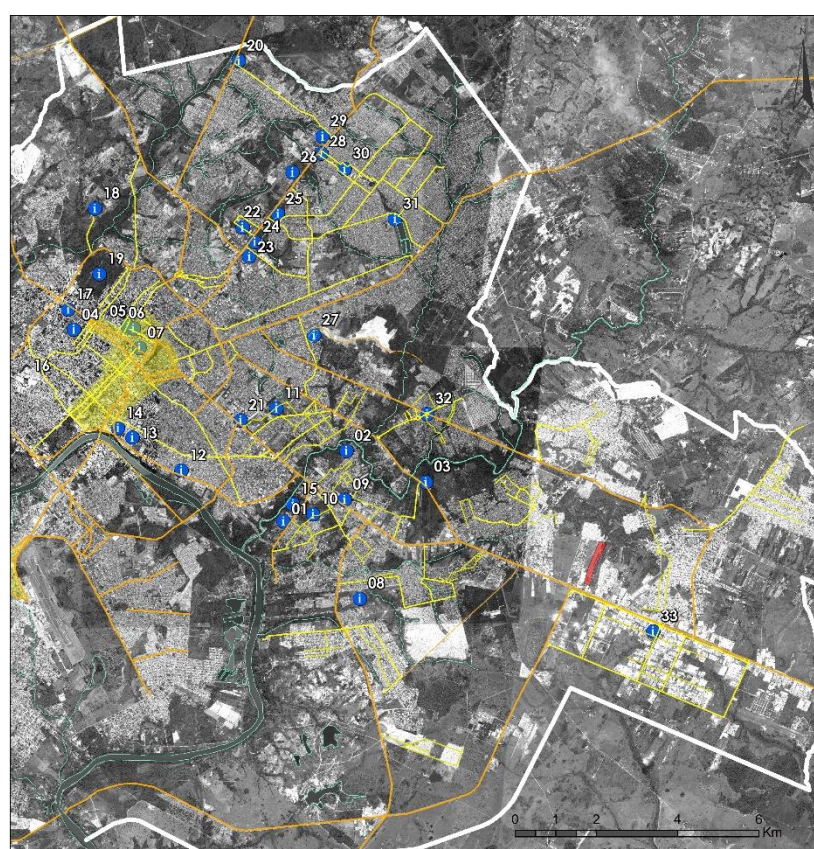
**Figura 3:** Projeto arquitetônico do Residencial Nova Canaã I e II, Área: 36,89 m<sup>2</sup>.

## CUIABÁ - RESIDENCIAL ALICE NOVACK

### ESCALA URBANA MACROLOCAL



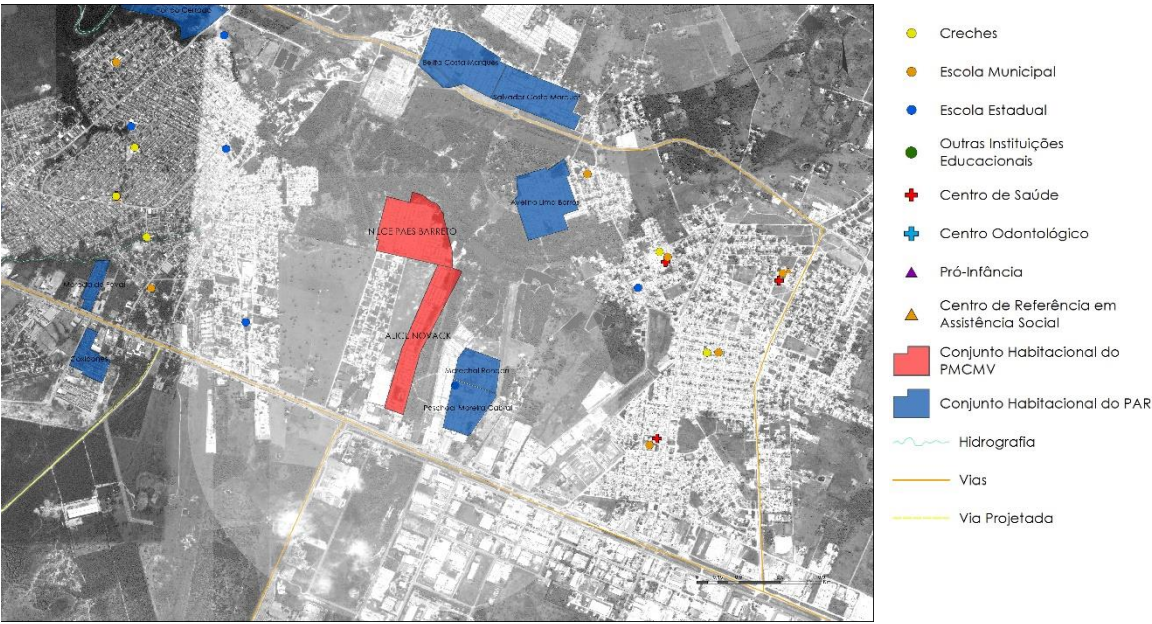
**Mapa 1:** Inserção macrourbana do Residencial.



- |   |  |
|---|--|
| <span style="color: red;">■</span> ALICE NOVACK                       | <span style="color: blue;">●</span> 15, Horto Florestal e Parque Zé Bolo-flo |
| <span style="color: blue;">—</span> Hidrografia                       | <span style="color: blue;">●</span> 17, Shopping Goiabeiras                  |
| <span style="color: orange;">—</span> Via Estrutural                  | <span style="color: blue;">●</span> 18, Centro de Eventos Pantanal           |
| <span style="color: yellow;">■</span> Zona Central                    | <span style="color: blue;">●</span> 19, Parque Mãe Bonifácia                 |
| <span style="color: blue;">●</span> 16, Arena Pantanal                | <span style="color: blue;">●</span> 20, Fundação Bradesco                    |
| <span style="color: blue;">●</span> 01, Hotel Fazenda Mato Grosso     | <span style="color: blue;">●</span> 21, Shopping Três Américas               |
| <span style="color: blue;">●</span> 02, AABB                          | <span style="color: blue;">●</span> 22, Centro Político Administrativo       |
| <span style="color: blue;">●</span> 03, Associação Médica             | <span style="color: blue;">●</span> 23, Shopping Pantanal                    |
| <span style="color: blue;">●</span> 04, 44º Batalhão                  | <span style="color: blue;">●</span> 24, Grande Templo                        |
| <span style="color: blue;">●</span> 05, IFMT                          | <span style="color: blue;">●</span> 25, Parque Massairo Okamura              |
| <span style="color: blue;">●</span> 06, Cemitério                     | <span style="color: blue;">●</span> 26, Fórum                                |
| <span style="color: blue;">●</span> 07, Prefeitura                    | <span style="color: blue;">●</span> 27, Parque Tia Nair                      |
| <span style="color: blue;">●</span> 08, Jôquei Clube                  | <span style="color: blue;">●</span> 28, Verdinho                             |
| <span style="color: blue;">●</span> 09, Sest Senat                    | <span style="color: blue;">●</span> 29, Comando Geral da PM                  |
| <span style="color: blue;">●</span> 10, Parque da Saúde               | <span style="color: blue;">●</span> 30, Terminal do CPA I                    |
| <span style="color: blue;">●</span> 11, UFMT                          | <span style="color: blue;">●</span> 31, Lagoa Encantada                      |
| <span style="color: blue;">●</span> 12, UNIC                          | <span style="color: blue;">●</span> 32, Rotatória da Viola de Cocho          |
| <span style="color: blue;">●</span> 13, Parque de Exposições          | <span style="color: blue;">●</span> 33, Distrito Industrial                  |
| <span style="color: blue;">●</span> 14, Complexo Esportivo Dom Aquino |  |

**Mapa 2:** Inserção urbana do Residencial em relação aos principais pontos de referência.

ESCALA URBANA MESOLOCAL



Mapa 3: Relação do Residencial com os equipamentos e demais conjuntos do entorno.

ESCALA INTRAURBANA

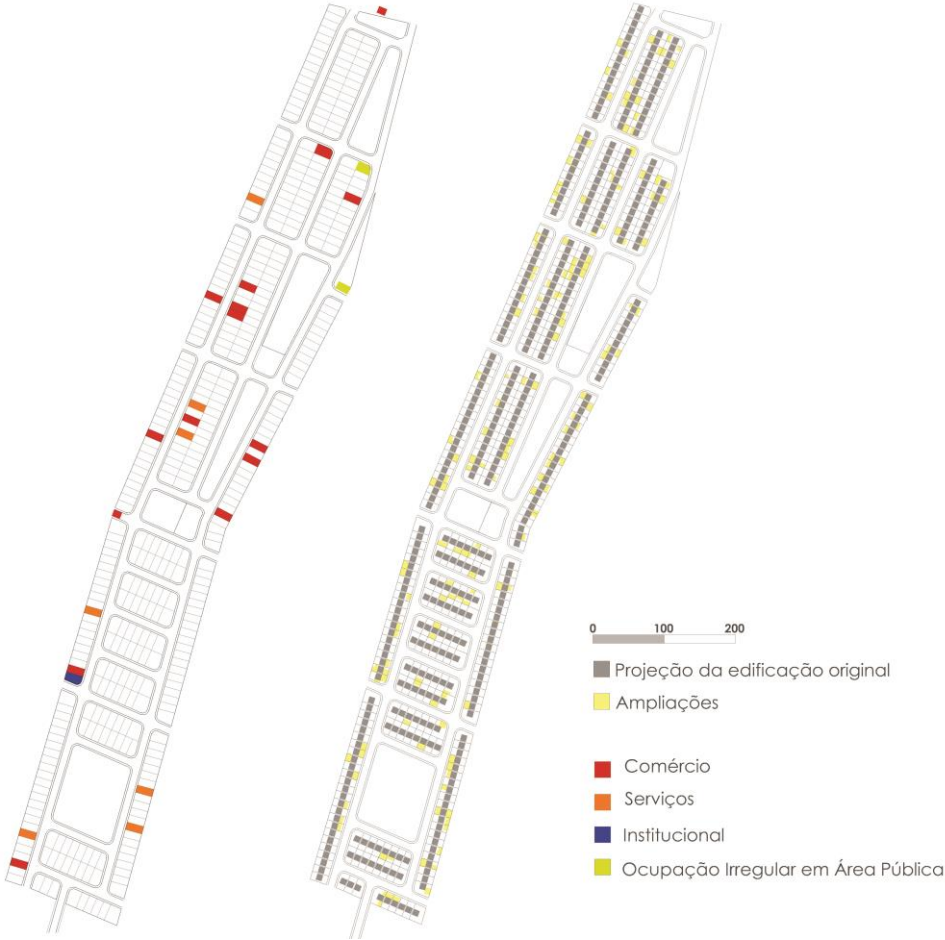


Figura 1: Uso do solo do Residencial.

Figura 2: Ampliações do Residencial.



## ESCALA DO EDIFICADO

Residencial Alice Novack	
Ano de contratação	2009
Ano de entrega	2014
Construtora	Concremax
Fonte de recursos	FAR Alienação
Número de unidades	423
Valor do contrato (R\$)	5.898.576,2
Área	36,92 m <sup>2</sup>
Projeto arquitetônico	Arq. Marcelo F. de Souza Sampaio
Tamanho do lote	9 X 20 m
Distância do centro	14 km



**Figura 3:** Projeto arquitetônico do Residencial.

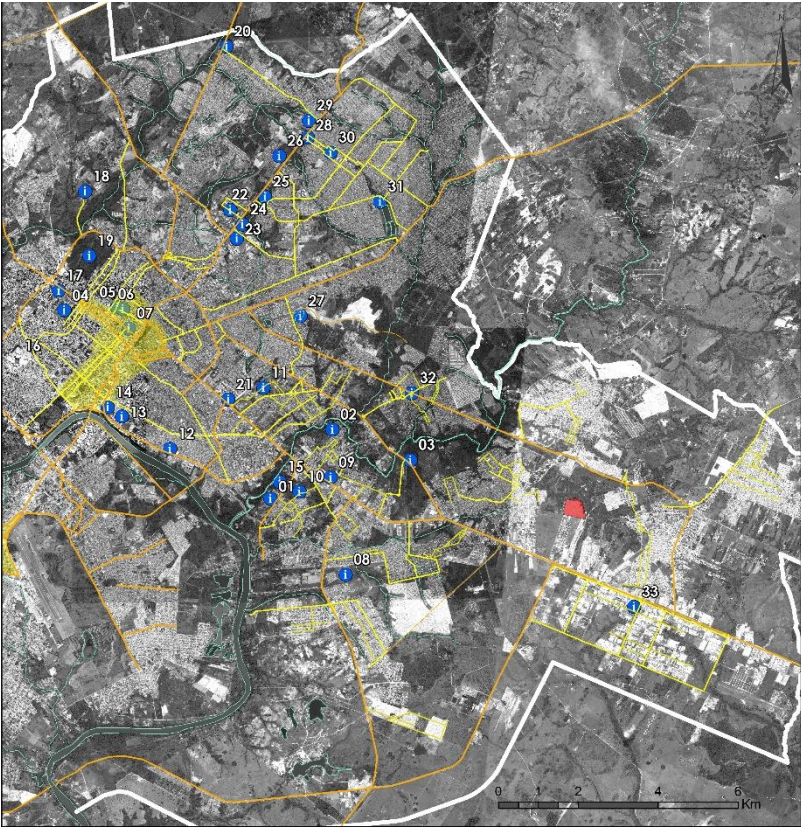


CUIABÁ - RESIDENCIAL NILCE PAES BARRETO

ESCALA URBANA MACROLOCAL

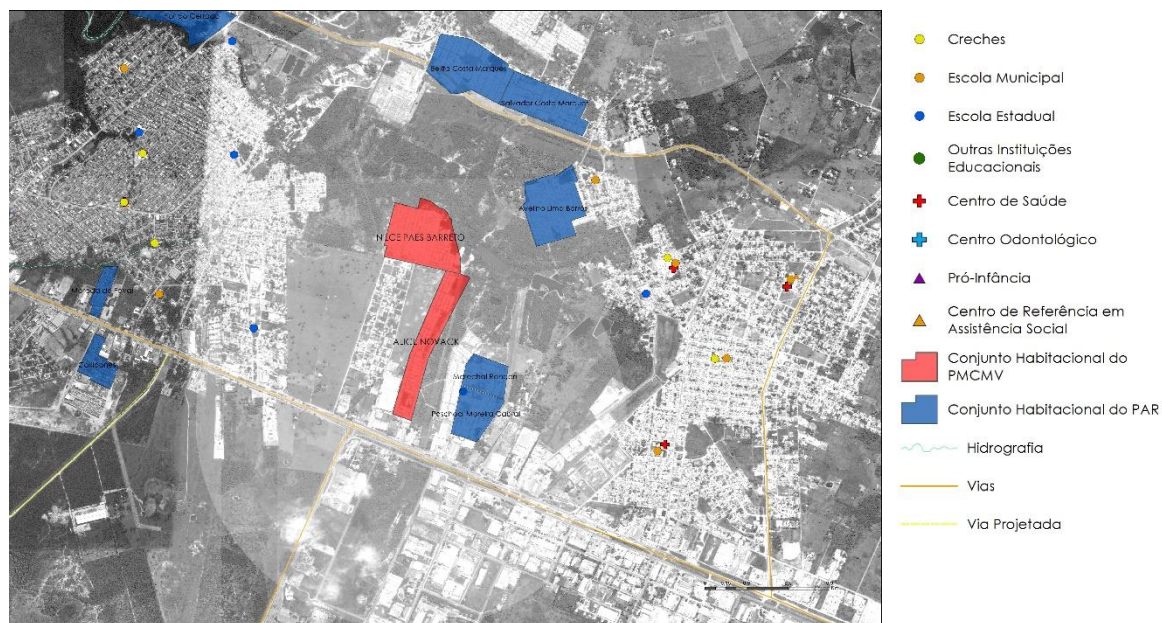


Mapa 1: Inserção macrourbana do Residencial.



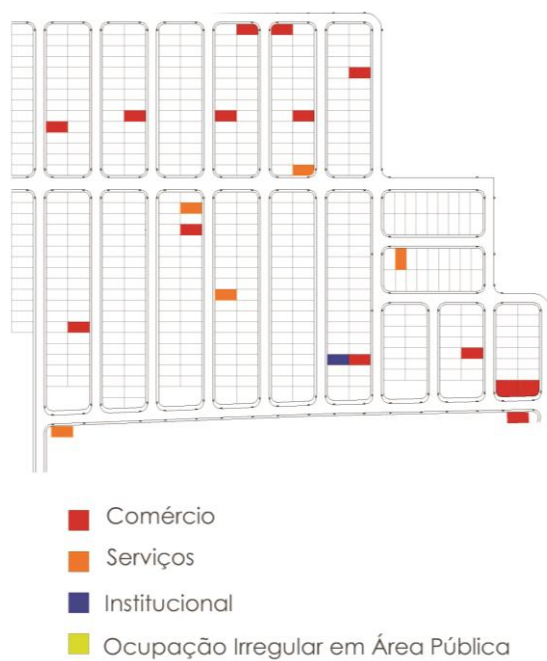
Mapa 2: Inserção urbana do Residencial em relação aos principais pontos de referência.

## ESCALA URBANA MESOLOCAL



**Mapa 3:** Relação do Residencial com os equipamentos e demais conjuntos do entorno.

## ESCALA INTRAURBANA



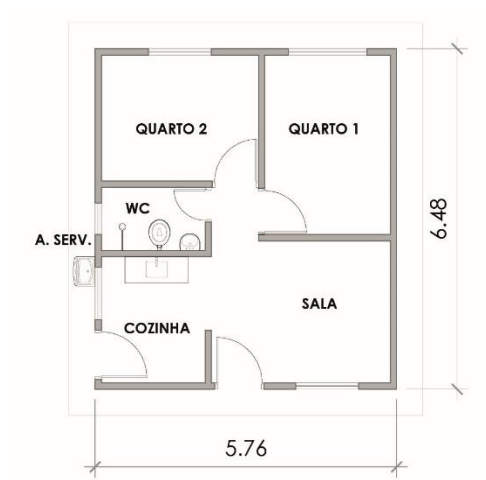
**Figura 1:** Uso do solo do Residencial.



**Figura 2:** Ampliações do Residencial.

**ESCALA DO EDIFICADO**

Residencial Nilce Paes Barreto	
Ano de contratação	2009
Construtora	Concremax
Fonte de recursos	FAR Alienação
Número de unidades	500
Valor do contrato (R\$)	19.499.989,67
Área	37,32 m <sup>2</sup>
Projeto arquitetônico	Arq. Marcelo F. de Souza Sampaio
Tamanho do lote	10 X 20 m
Distância do centro	15,7 km



**Figura 3:** Projeto arquitetônico do Residencial; Área: 37,32 m<sup>2</sup>.

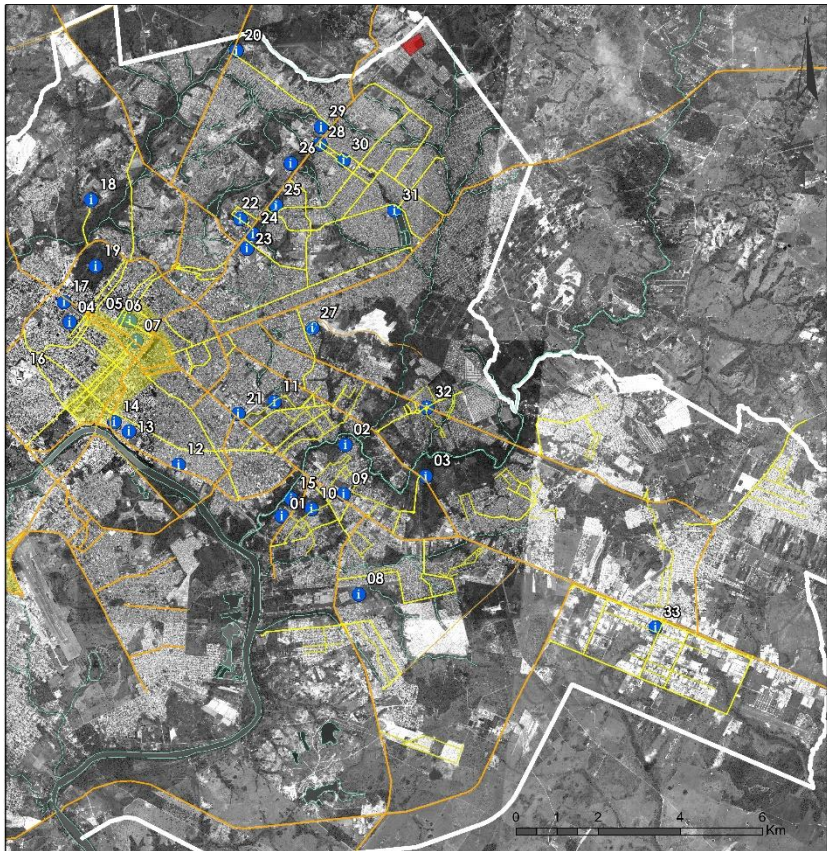


CUIABÁ - RESIDENCIAL JAMIL BROUTOS NADAF

ESCALA URBANA MACROLOCAL



Mapa 1: Inserção macrourbana do Residencial.

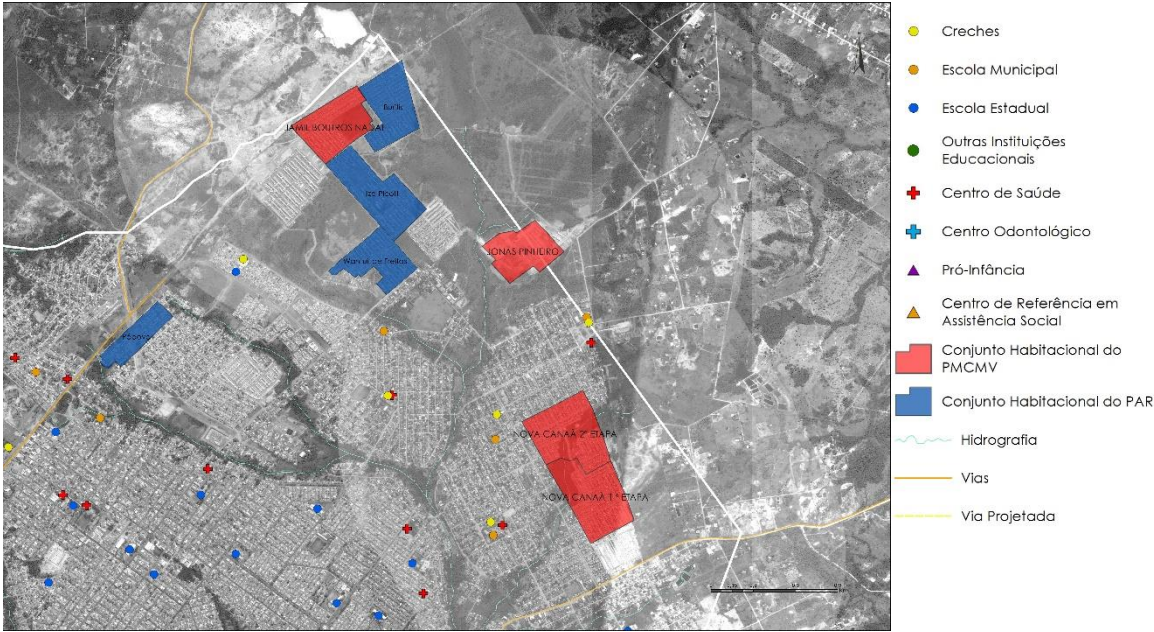


- JAMIL BROUTOS NADAF
- Hidrografia
- Via Estrutural
- Zona Central
- 16, Arena Pantanal
- 01, Hotel Fazenda Mato Grosso
- 02, AABBB
- 03, Associação Médica
- 04, 44º Batalhão
- 05, IFMT
- 06, Cemitério
- 07, Prefeitura
- 08, Jockey Clube
- 09, Sest Senat
- 10, Parque da Saúde
- 11, UFMT
- 12, UNIC
- 13, Parque de Exposições
- 14, Complexo Esportivo Dom Aquino
- 15, Horto Florestal e Parque Zé Bolefio
- 17, Shopping Goiabeiras
- 18, Centro de Eventos Pantanal
- 19, Parque Mãe Bonifácia
- 20, Fundação Bradesco
- 21, Shopping Três Américas
- 22, Centro Político Administrativo
- 23, Shopping Pantanal
- 24, Grande Templo
- 25, Parque Massairô Okamura
- 26, Fórum
- 27, Parque Tia Nair
- 28, Verdinho
- 29, Comando Geral da PM
- 30, Terminal do CPA I
- 31, Lagoa Encantada
- 32, Rotatória da Viola de Cocho
- 33, Distrito Industrial

Mapa 2: Inserção urbana do Residencial em relação aos principais pontos de referência.



ESCALA URBANA MESOLOCAL



Mapa 3: Relação do Residencial com os equipamentos e demais conjuntos do entorno.

ESCALA INTRAURBANA

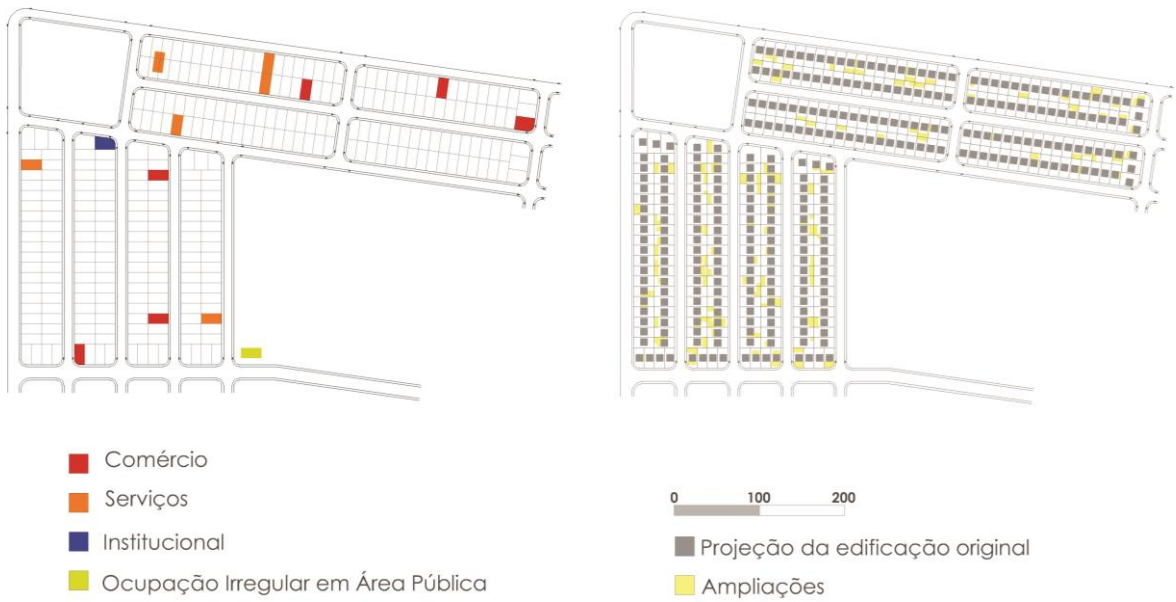


Figura 1: Uso do solo do Residencial.



Figura 2: Ampliações do Residencial.

**ESCALA DO EDIFICADO**

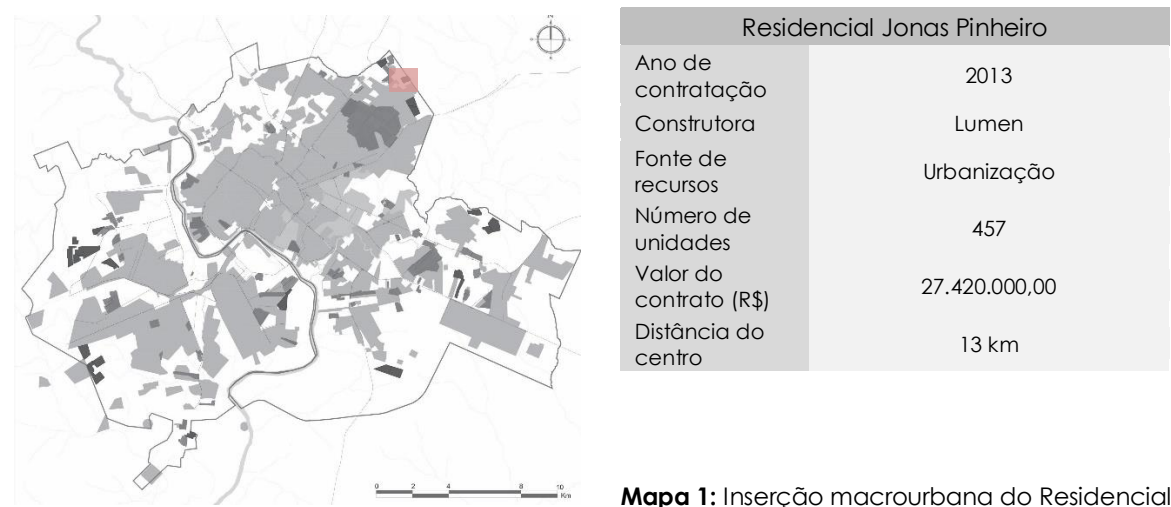
Residencial Jamil Boutros Nadaf	
Ano de contratação	2009
Construtora	Lumen
Fonte de recursos	FAR Alienação
Número de unidades	322
Valor do contrato (R\$)	12.172.762,97
Área	36,60 m <sup>2</sup>
Projeto arquitetônico	Eng. Luiz Lotufo Junior
Tamanho do lote	10 X 20 m
Distância do centro	12,3 Km



**Figura 3:** Projeto arquitetônico do Residencial; Área: 36,60 m<sup>2</sup>.

CUIABÁ - RESIDENCIAL JONAS PINHEIRO

ESCALA URBANA MACROLOCAL



Mapa 1: Inserção macrourbana do Residencial.

ESCALA URBANA MESOLOCAL



Mapa 2: Relação do Residencial com os equipamentos e demais conjuntos do entorno.



## CUIABÁ - RESIDENCIAL FRANCISCA LOUREIRO BORBA

### ESCALA URBANA MACROLOCAL

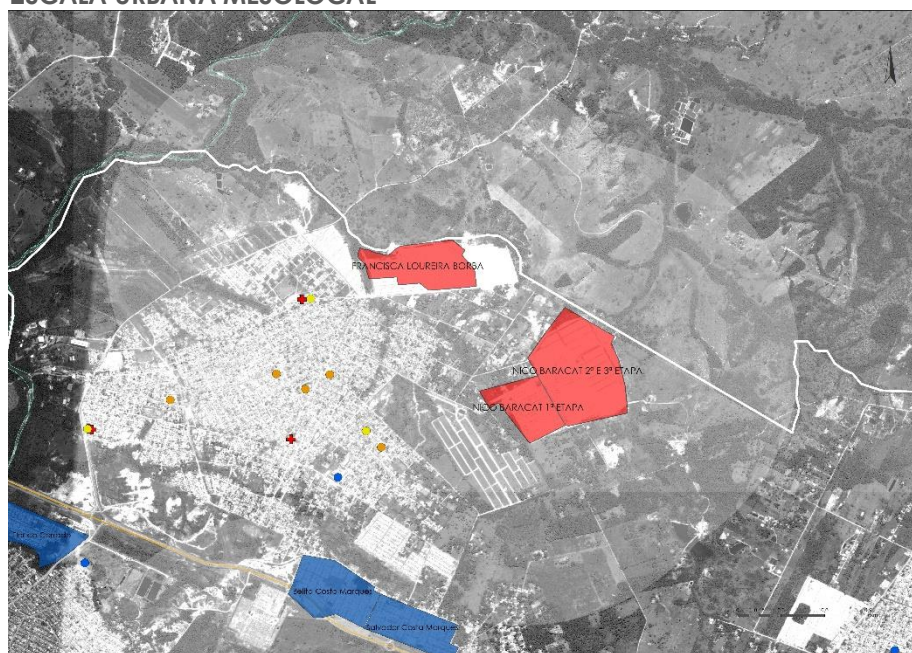


#### Residencial Francisco Loureiro Borba

Ano de contratação	2012
Construtora	Concremax
Fonte de recursos	FAR Alienação
Número de unidades	500
Valor do contrato (R\$)	29.776.843,6
Distância do centro	15 km

**Mapa 1:** Inserção macrourbana do Residencial.

### ESCALA URBANA MESOLOCAL



- Creches
- Escola Municipal
- Escola Estadual
- Outras Instituições Educacionais
- ✚ Centro de Saúde
- ✚ Centro Odontológico
- ▲ Pró-infância
- ▲ Centro de Referência em Assistência Social
- Conjunto Habitacional do PMCMV
- Conjunto Habitacional do PAR
- Hidrografia
- Vias
- Via Projetada

**Mapa 2:** Relação do Residencial com os equipamentos e demais conjuntos do entorno.



## CUIABÁ - RESIDENCIAL NICO BARACAT I, II E III

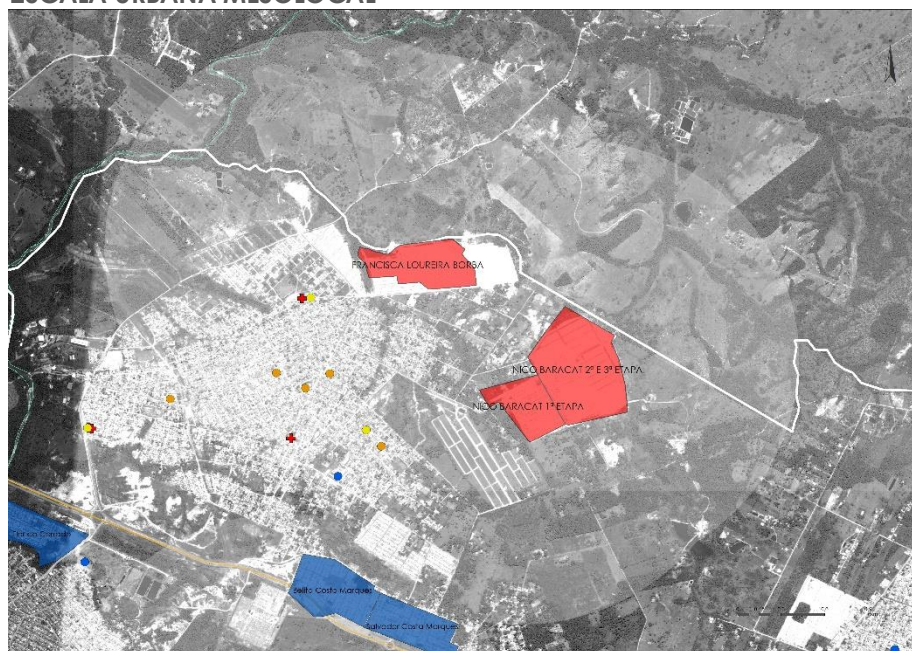
### ESCALA URBANA MACROLOCAL



Residencial Nico Baracat			
	I	II	III
Ano de contratação	2012		
Construtora	Egide	Engencenter	Conenge
Fonte de recursos	FAR Alienação		
Número de unidades	360	443	461
Valor do contrato (R\$)	21.600.000,00	26.580.000,00	27.660.000,00
Área	36,92 m <sup>2</sup>	-	-
Distância do centro	16,6 km		

**Mapa 1:** Inserção macrourbana do Residencial.

### ESCALA URBANA MESOLOCAL



- Creches
- Escola Municipal
- Escola Estadual
- Outras Instituições Educacionais
- ✚ Centro de Saúde
- ✚ Centro Odontológico
- ▲ Pró-Infância
- ▲ Centro de Referência em Assistência Social
- Conjunto Habitacional do PMCMV
- Conjunto Habitacional do PAR
- Hidrografia
- Vias
- Via Projetada

**Mapa 2:** Relação do Residencial com os equipamentos e demais conjuntos do entorno.

VÁRZEA GRANDE - RESIDENCIAL CELESTINO PEREIRA I e II

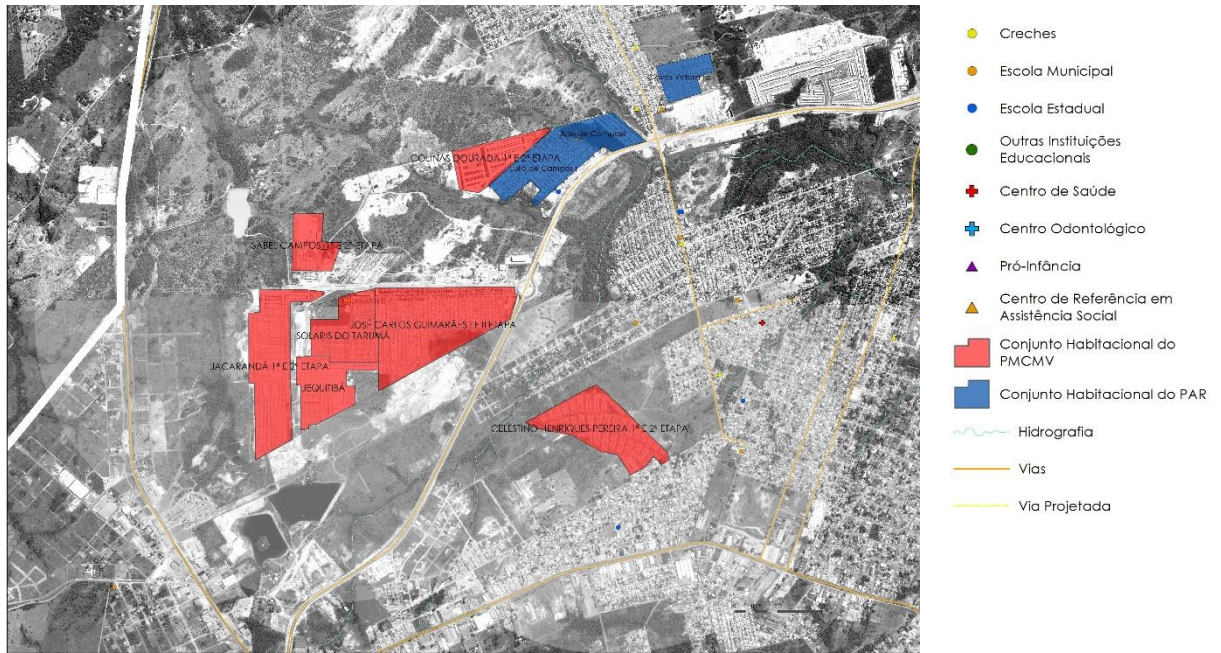
ESCALA URBANA MACROLOCAL



Residencial Celestino Pereira I e II		
	I	II
Ano de contratação	2009	
Construtora	Lumen	
Fonte de recursos	FAR Alienação	
Número de unidades	409	87
Valor do Contrato (R\$)	18.676.529,00	3.392.704,2
Área	36,69 m²	
Projeto arquitetônico	Arq. Renata Taya	
Distância do centro	5 km	

Mapa 1: Inserção macrourbana do Residencial.

ESCALA URBANA MESOLOCAL



Mapa 2: Relação do Residencial com os equipamentos e demais conjuntos do entorno.

ESCALA DO EDIFICADO

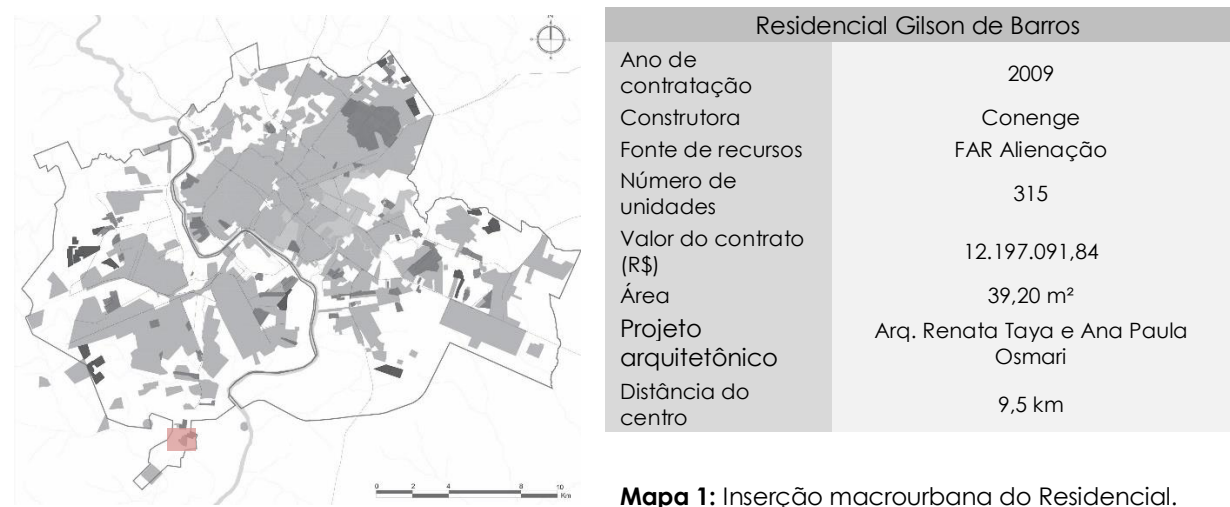


Figura 1: Projeto arquitetônico do Residencial.



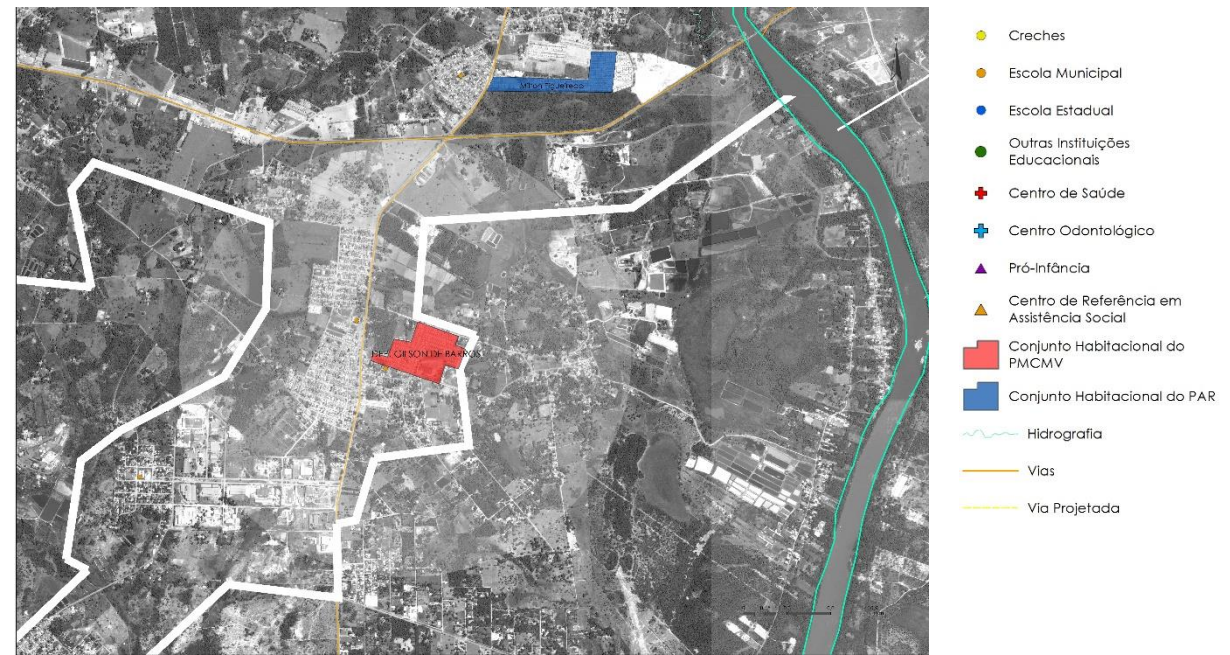
VÁRZEA GRANDE - RESIDENCIAL GILSON DE BARROS

ESCALA URBANA MACROLOCAL



Mapa 1: Inserção macrourbana do Residencial.

ESCALA URBANA MESOLOCAL



Mapa 2: Relação do Residencial com os equipamentos e demais conjuntos do entorno.

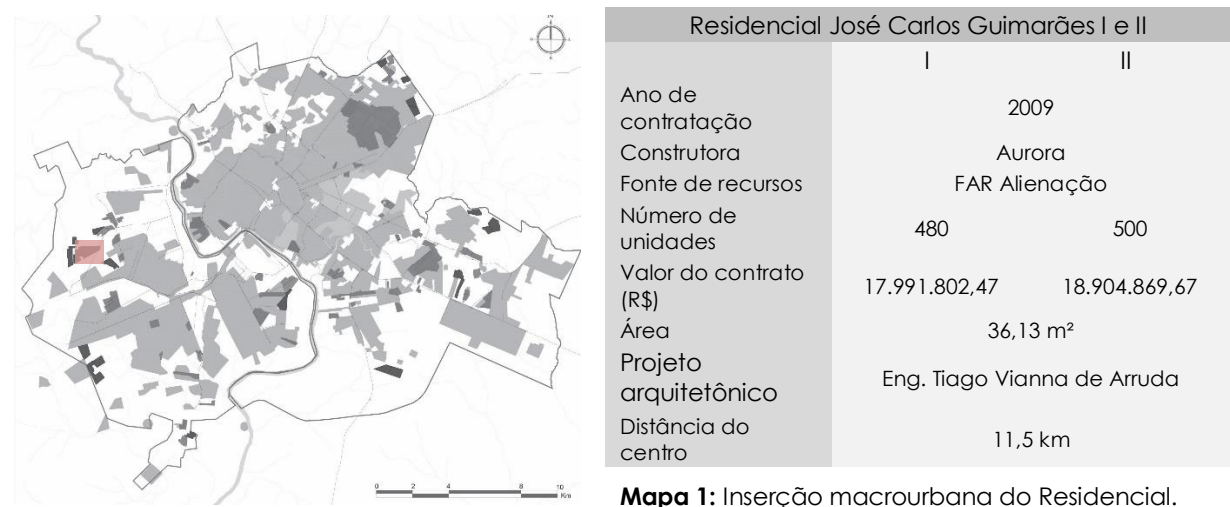
ESCALA DO EDIFICADO



Figura 1: Projeto arquitetônico do Residencial.

VÁRZEA GRANDE - RESIDENCIAL JOSÉ CARLOS GUIMARÃES

ESCALA URBANA MACROLOCAL



Mapa 1: Inserção macrourbana do Residencial.

ESCALA URBANA MESOLOCAL



Mapa 2: Relação do Residencial com os equipamentos e demais conjuntos do entorno.

ESCALA DO EDIFICADO



Figura 1: Projeto arquitetônico do Residencial.



## VÁRZEA GRANDE - RESIDENCIAL SÃO BENEDITO I E II

### ESCALA URBANA MACROLOCAL



Residencial São Benedito I e II		
	I	II
Ano de contratação	2013	
Construtora	Aurora	
Fonte de recursos	FAR Alienação	
Número de unidades	498	500
Distância do centro	9 km	

**Mapa 1:** Inserção macrourbana do Residencial.

### ESCALA URBANA MESOLOCAL



- Creches
- Escola Municipal
- Escola Estadual
- Outras Instituições Educacionais
- + Centro de Saúde
- + Centro Odontológico
- ▲ Pró-Infância
- ▲ Centro de Referência em Assistência Social
- Conjunto Habitacional do PMCMV
- Conjunto Habitacional do PAR
- ~ Hidrografia
- Vias
- Via Projetada

**Mapa 2:** Relação do Residencial com os equipamentos e demais conjuntos do entorno.

## VÁRZEA GRANDE - RESIDENCIAL SÃO MATEUS I e II

### ESCALA URBANA MACROLOCAL



Residencial São Mateus I e II		
	I	II
Ano de contratação	2009	
Construtora	Aurora	
Fonte de recursos	FAR Alienação	
Número de unidades	490	500
Valor do contrato (R\$)	18.512.598,49	18.901.419,9
Área	36,13 m²	
Projeto arquitetônico	Eng. Tiago Vianna de Arruda	
Distância do centro	7 km	

**Mapa 1:** Inserção macrourbana do Residencial.

### ESCALA URBANA MESOLOCAL



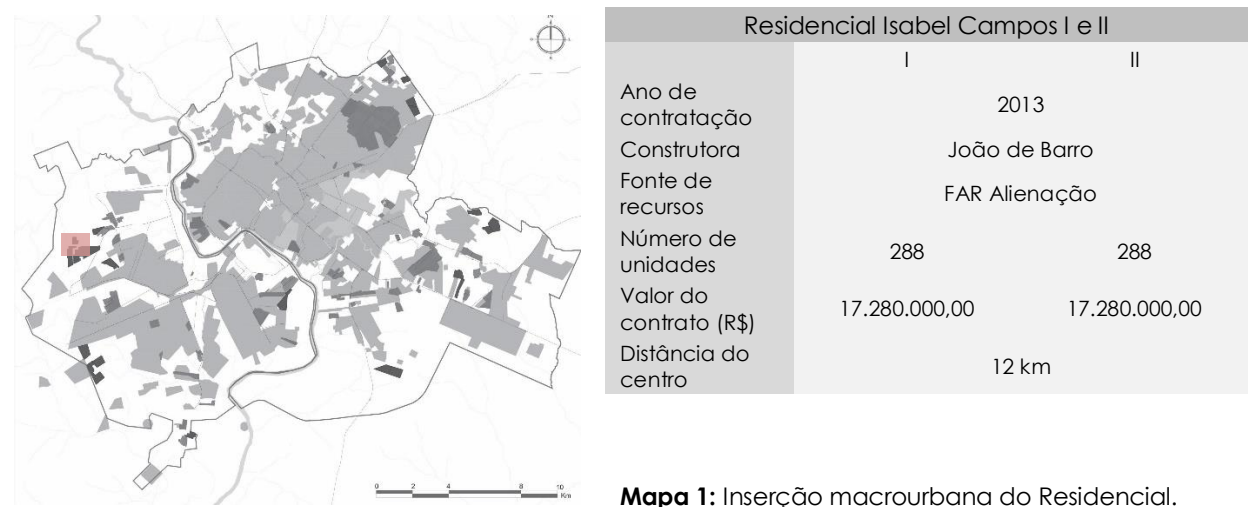
- Creches
- Escola Municipal
- Escola Estadual
- Outras Instituições Educacionais
- ✚ Centro de Saúde
- ✚ Centro Odontológico
- ▲ Pró-infância
- ▲ Centro de Referência em Assistência Social
- Conjunto Habitacional do PMCMV
- Conjunto Habitacional do PAR
- ~ Hidrografia
- Vias
- Via Projetada

**Mapa 2:** Relação do Residencial com os equipamentos e demais conjuntos do entorno.

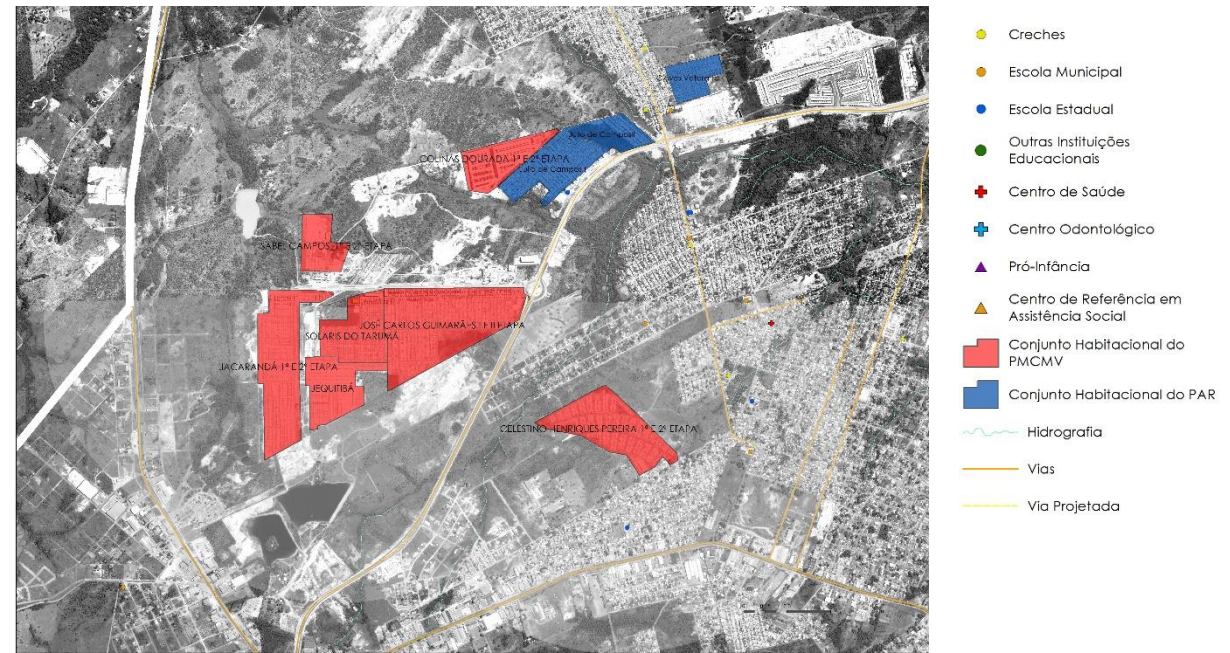


VÁRZEA GRANDE - RESIDENCIAL ISABEL CAMPOS

ESCALA URBANA MACROLOCAL



ESCALA URBANA MESOLOCAL



**Mapa 2:** Relação do Residencial com os equipamentos e demais conjuntos do entorno.

## VÁRZEA GRANDE - RESIDENCIAL JACARANDÁ

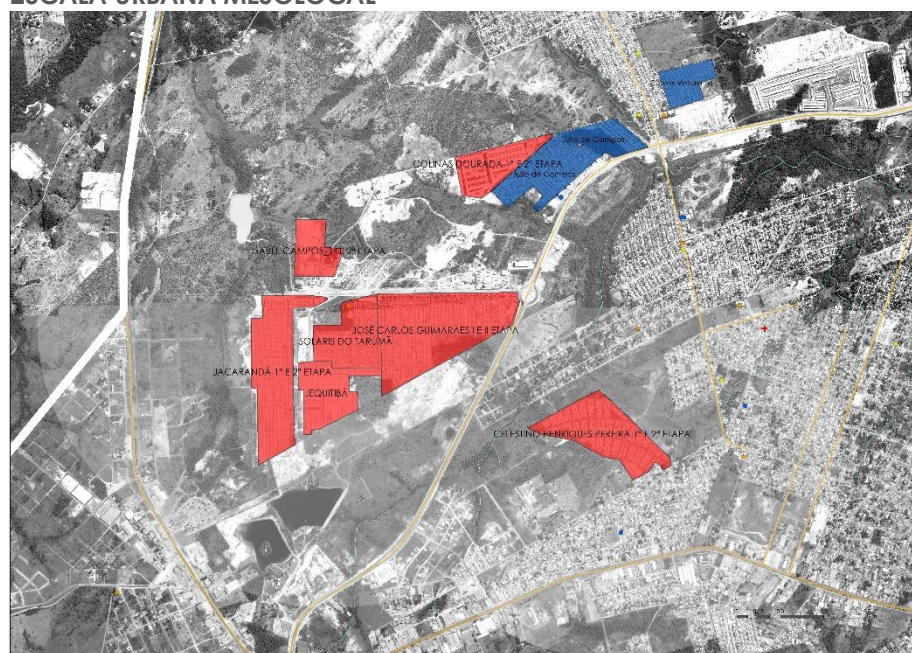
### ESCALA URBANA MACROLOCAL



Residencial Jacarandá		
	I	II
Ano de contratação	2012	
Construtora	Aurora	
Fonte de recursos	FAR Alienação	
Número de unidades	500	411
Valor do contrato (R\$)	24.998,245,14	20.520.903,54
Área	40,24 m²	
Projeto arquitetônico	Eng. Tiago Vianna de Arruda	
Distância do centro	12,3 km	

**Mapa 1:** Inserção macrourbana do Residencial.

### ESCALA URBANA MESOLOCAL



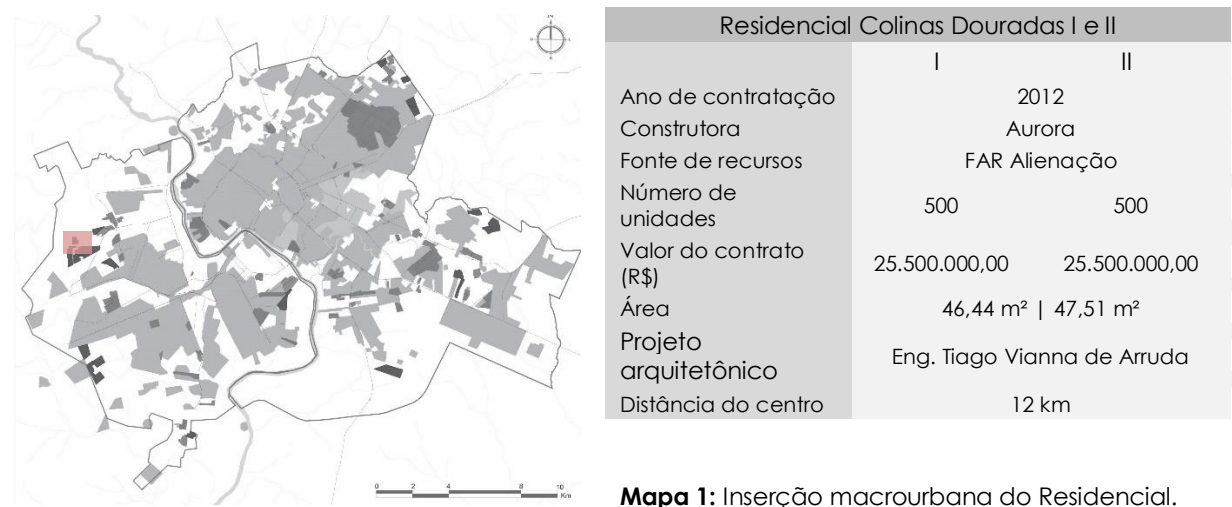
- Creches
- Escola Municipal
- Escola Estadual
- Outras Instituições Educacionais
- ✚ Centro de Saúde
- ✚ Centro Odontológico
- ▲ Pró-Infância
- ▲ Centro de Referência em Assistência Social
- Conjunto Habitacional do PMCMV
- Conjunto Habitacional do PAR
- ~ Hidrografia
- Vias
- Via Projetada

**Mapa 2:** Relação do Residencial com os equipamentos e demais conjuntos do entorno.



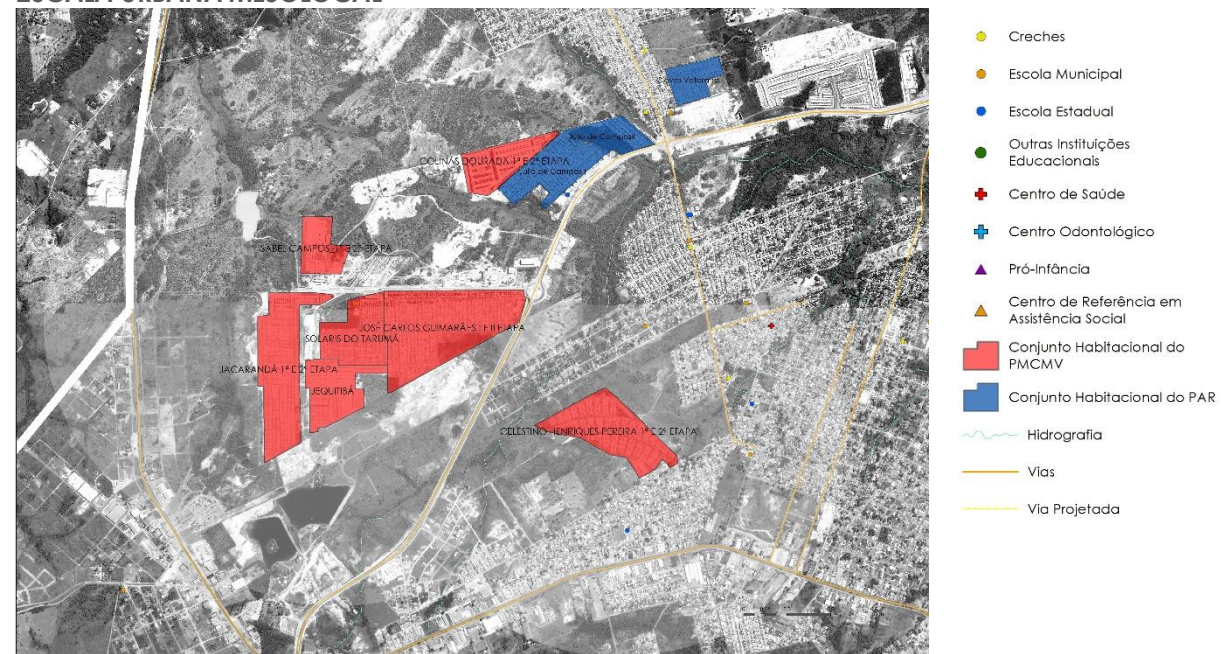
VÁRZEA GRANDE - RESIDENCIAL COLINAS DOURADAS I e II

ESCALA URBANA MACROLOCAL



Mapa 1: Inserção macrourbana do Residencial.

ESCALA URBANA MESOLOCAL



Mapa 2: Relação do Residencial com os equipamentos e demais conjuntos do entorno.

ESCALA DO EDIFICADO



Figura 1: Projeto arquitetônico do Residencial.

## VÁRZEA GRANDE - RESIDENCIAL JEQUITIBÁ

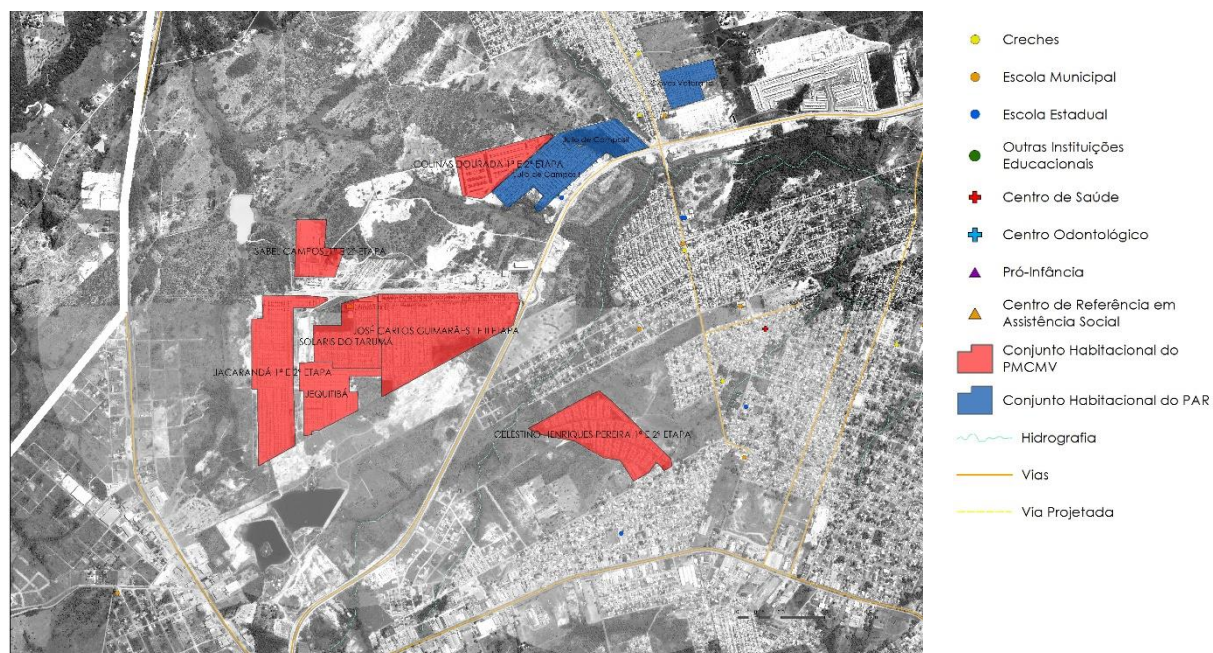
### ESCALA URBANA MACROLOCAL



Residencial Jequitibá	
Ano de contratação	2013
Construtora	Aurora
Fonte de recursos	FAR Alienação
Número de unidades	404
Área	40,24 m <sup>2</sup>
Projeto arquitetônico	Eng. Tiago Vianna de Arruda
Distância do centro	12,5 km

**Mapa 1:** Inserção macrourbana do Residencial.

### ESCALA URBANA MESOLOCAL



**Mapa 2:** Relação do Residencial com os equipamentos e demais conjuntos do entorno.

### ESCALA DO EDIFICADO

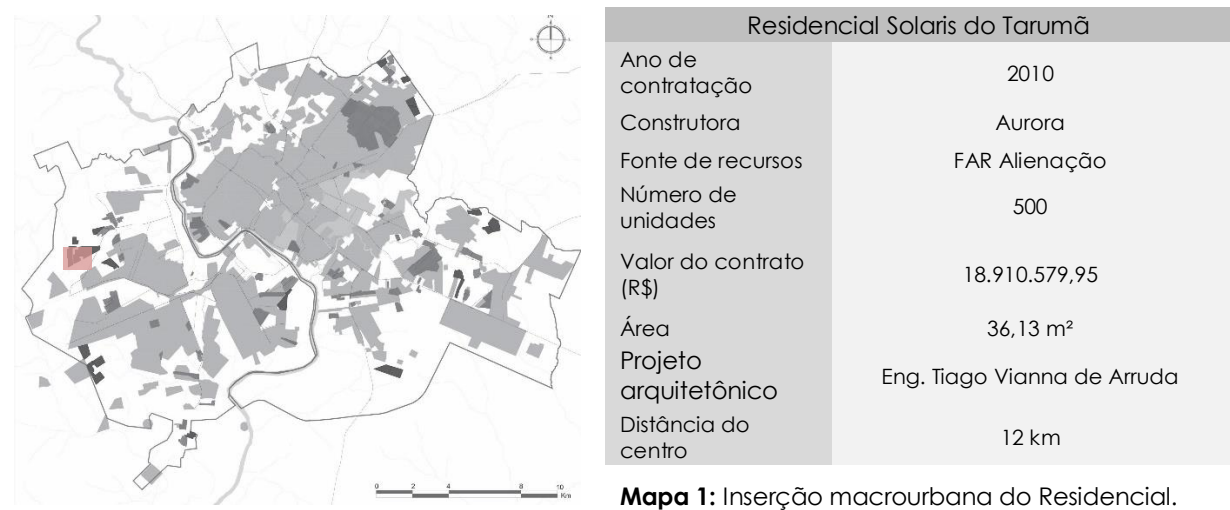


**Figura 1:** Projeto arquitetônico do Residencial.



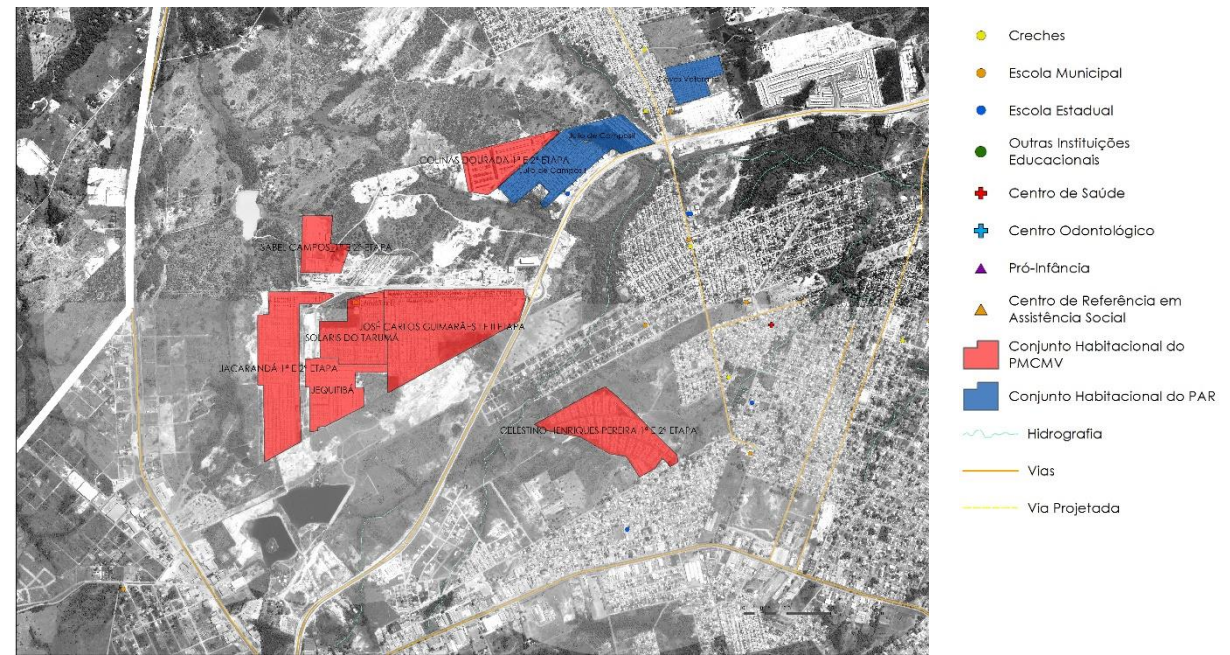
VÁRZEA GRANDE - RESIDENCIAL SOLARIS DO TARUMÃ

ESCALA URBANA MACROLOCAL



Mapa 1: Inserção macrourbana do Residencial.

ESCALA URBANA MESOLOCAL



Mapa 2: Relação do Residencial com os equipamentos e demais conjuntos do entorno.

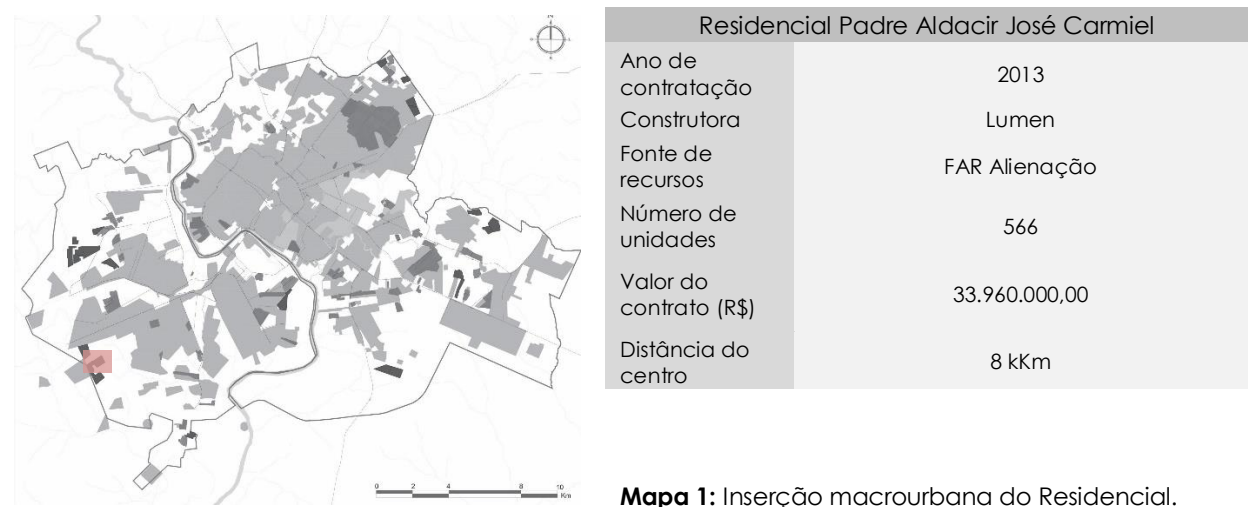
ESCALA DO EDIFICADO



Figura 1: Projeto arquitetônico do Residencial.

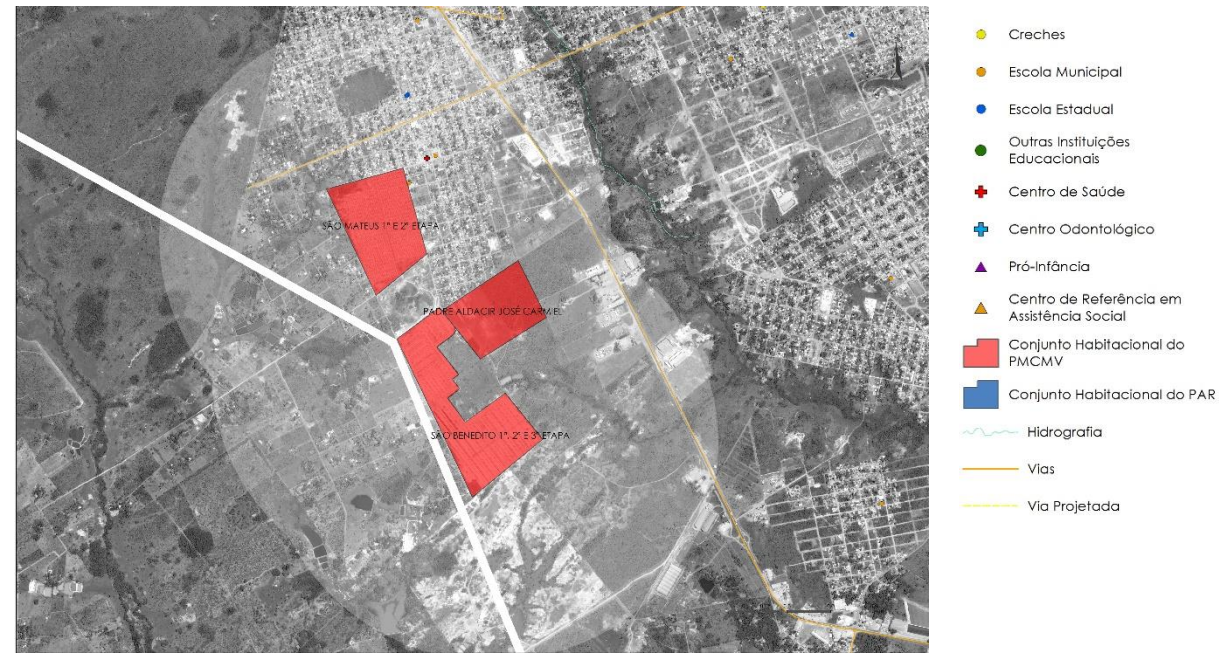
VÁRZEA GRANDE - RESIDENCIAL PADRE ALDACYR JOSÉ CARMIEL

ESCALA URBANA MACROLOCAL



Mapa 1: Inserção macrourbana do Residencial.

ESCALA URBANA MESOLOCAL



Mapa 2: Relação do Residencial com os equipamentos e demais conjuntos do entorno.



# VÁRZEA GRANDE - RESIDENCIAL SANTA BÁRBARA

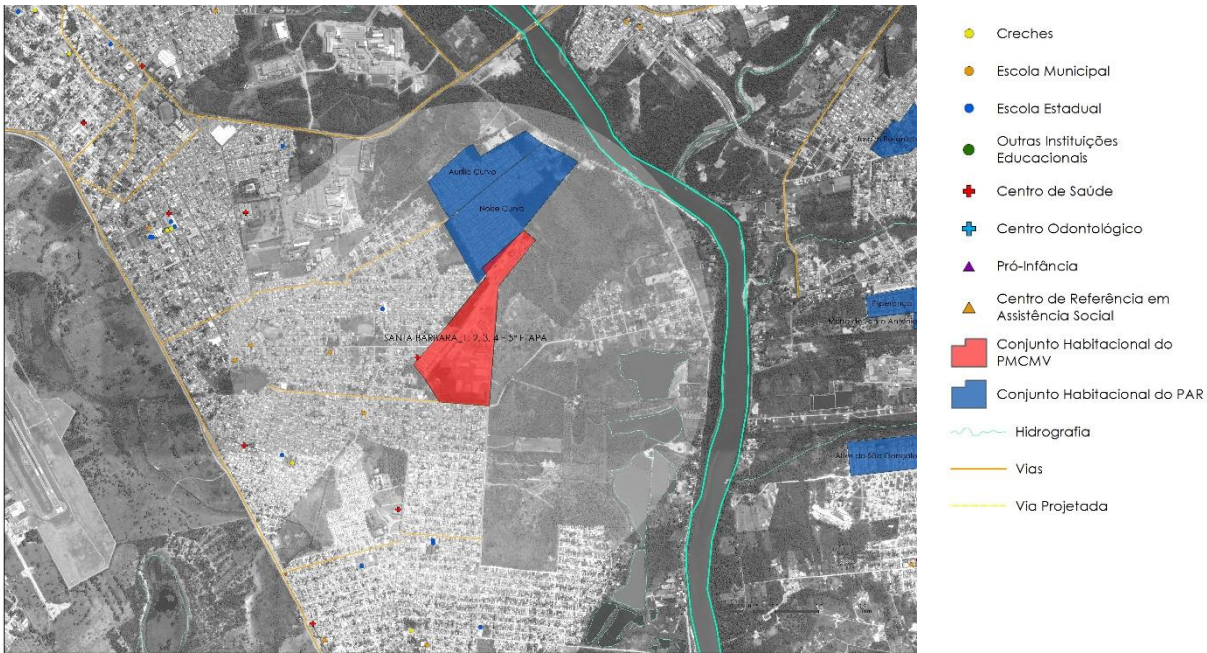
## ESCALA URBANA MACROLOCAL



Residencial Santa Bárbara I, II, III, IV e V	
Ano de contratação	2013
Construtora	Aurora
Fonte de recursos	FAR Alienação
Número de unidades	288 (cada etapa)
Valor do contrato (R\$)	17.280.000,00 (cada etapa*)
Área	46,79 m²
Distância do centro	7,5 km

Mapa 1: Inserção macrourbana do Residencial.

## ESCALA URBANA MESOLOCAL



Mapa 2: Relação do Residencial com os equipamentos e demais conjuntos do entorno.

## ESCALA DO EDIFICADO



Figura 1: Projeto arquitetônico do Residencial.

## ANEXOS

---

### Anexo E

Ficha de Entrevista utilizada nos estudos de caso

## FICHA DE ENTREVISTA RESIDENCIAL

Data da Entrevista:

Entrevistador:

Local: NOVA CANAÃ

### DADOS PESSOAIS

Nome:

Contato:








Endereço Atual: Rua \_\_\_\_\_ Quadra \_\_\_\_\_ Lote \_\_\_\_\_

Cidade de Nascimento:

Trabalho (inserir local de trabalho do entrevistado ou chefe de família):

### COMPOSIÇÃO FAMILIAR (Sexo/idade).

Quantas pessoas moram na casa? \_\_\_\_\_ pessoas

 Idade: _____	 Idade: _____	 Idade: _____	 Idade: _____	 Idade: _____	 Idade: _____	 Idade: _____
--	--	--	--	--	--	--

Existe alguma pessoa com mobilidade reduzida ☐ Sim ☐ Não

☐ Utiliza cadeira de rodas ☐ andador ☐ muleta ☐ bengala ☐ outro:

Existe mais de uma família morando na casa? (observar de acordo com a composição familiar e ampliação da casa)

☐ Sim ☐ Não Se "sim", como a habitação é compartilhada?

☐ Edícula/ Puxadinho ☐ Na mesma edificação ☐ Lote compartilhado ☐ outro:

### CARACTERÍSTICA DO DOMICÍLIO ANTERIOR

Qual a localização do último domicílio da família? (apenas anotar rua/bairro)

Bairro/Localidade:

Rua:

☐ loteamento irregular ☐ ocupação irregular ☐ outro conjunto habitacional ☐ área de risco ☐ outro:

Qual a condição do imóvel anterior? ☐ próprio ☐ cedido ☐ kitnet/coabitação ☐ alugado, valor: R\$ \_\_\_\_\_

☐ outro: Se alugado, qual o valor do aluguel e quanto da renda mensal era comprometida (%)? \_\_\_\_\_

### SOBRE O PROCESSO

Quando se mudou para o imóvel? \_\_\_\_\_

O Sr.(a) e sua família são os primeiros moradores deste domicílio (do Residencial)?

☐ sim ☐ não Se a resposta for "não", qual é a condição em que vive no imóvel?

☐ cedido ☐ alugado, valor: R\$ \_\_\_\_\_ ☐ comprado, valor: R\$ \_\_\_\_\_ ☐ outro:

Houve alguma participação da sua parte para a escolha DA REGIÃO ou do EMPREENDIMENTO?

☐ sim - Se a resposta for "sim", como foi? ☐ não - Se a resposta for "não", gostaria que houvesse? ☐ sim ☐ não

O que você acha da LOCALIZAÇÃO DO RESIDENCIAL EM RELAÇÃO À CIDADE?

☐ muito ruim ☐ ruim ☐ boa ☐ ótima Por quê?

Houve alguma participação da sua parte para a escolha do SEU LOTE no residencial?

☐ sim Se a resposta for "sim", como foi? Por que você escolheu esse?

☐ não Se a resposta for "não", gostaria que houvesse? ☐ sim ☐ não Foi por sorteio? ☐ sim ☐ não

Sabe quem definiu? (CAIXA, Sec. Cidades, Construtora)

O que você acha da localização do seu LOTE NO RESIDENCIAL?

☐ muito ruim ☐ ruim ☐ boa ☐ ótima Por quê?

Existem conhecidos do seu antigo bairro que se mudaram para este residencial? ☐ sim ☐ não

Estão próximos da sua casa? (considerar na mesma rua/quadra) ☐ sim ☐ não

Se a resposta for "não", gostaria que estivessem próximos da sua casa? ☐ sim ☐ não

### CARACTERÍSTICAS DO DOMICÍLIO ATUAL

A sua família precisou se desfazer de móveis/objetos quando mudou para o Residencial?

☐ sim ☐ não Se a resposta for "sim" ou "não", quais e por quê?

Você sente falta de algum cômodo/espço que tinha na casa anterior?

☐ sim ☐ não Se a resposta for "sim", quais e por quê?

A sua casa já apresentou algum desses problemas?

☐ rachaduras ☐ vazamentos ☐ goteiras ☐ ventilação ruim ☐ problemas com a rede de esgoto dentro do lote

☐ falta de água ☐ problemas na rede elétrica na casa ☐ outro:

## FICHA DE ENTREVISTA RESIDENCIAL

**Quando ocorre algum desses problemas, a quem costumam recorrer ou reclamar?**

☐ construtora ☐ prefeitura ☐ CAIXA ☐ associação de moradores ☐ não reclama ☐ resolve por conta ☐ outro:

**Aumentaram as despesas depois da mudança para o residencial?** (gastos com a casa e a manutenção)

☐ prestação da casa ☐ outros serviços: água, luz, IPTU... ☐ transporte ☐ educação ☐ saúde

**Você fez alguma dessas alterações/ampliações na sua casa?** (observar os aspectos externos)

☐ Revestimento de parede Onde? ☐ quarto ☐ sala ☐ cozinha ☐ banheiro Finalidade? ☐ necessidade ☐ beleza ☐ limpeza

☐ Revestimento de pisos Onde? ☐ quarto ☐ sala ☐ cozinha ☐ banheiro Finalidade? ☐ necessidade ☐ beleza ☐ limpeza

☐ Substituição/Reforma de cobertura ☐ Ampliação de área de cômodos ☐ quarto ☐ sala ☐ cozinha ☐ banheiro

☐ Acréscimo de cômodos ☐ quarto ☐ sala ☐ cozinha ☐ banheiro ☐ edícula ☐ varanda ☐ cômodo serviços/comércio

☐ Muro ☐ Cimentou a área externa ☐ Outro: ☐ Não fez obras

## INVESTIGAÇÃO DO BAIRRO

**Transporte coletivo** - número das linhas de ônibus:

Qual o tempo aproximado de espera do transporte coletivo?

1. ☐ até 15 min. ☐ de 15 a 30 min. ☐ de 30 min. a 1h ☐ de 1h a 1:30h ☐ mais de 1:30h  
2. ☐ até 15 min. ☐ de 15 a 30 min. ☐ de 30 min. a 1h ☐ de 1h a 1:30h ☐ mais de 1:30h  
3. ☐ até 15 min. ☐ de 15 a 30 min. ☐ de 30 min. a 1h ☐ de 1h a 1:30h ☐ mais de 1:30h

**Qual o tempo de deslocamento até o centro da cidade?**

☐ transporte público ☐ transporte particular  
☐ até 15 min. ☐ de 15 a 30 min. ☐ de 30 min. a 1h ☐ de 1h a 1:30h ☐ mais de 1:30h

**Qual o tempo de deslocamento até o seu local de trabalho?**

☐ transporte público ☐ transporte particular  
☐ até 15 min. ☐ de 15 a 30 min. ☐ de 30 min. a 1h ☐ de 1h a 1:30h ☐ mais de 1:30h

## EQUIPAMENTOS COMUNITÁRIOS

**Teve alguma dificuldade para conseguir vaga em creche ou escola perto da residência atual?** ☐ Sim ☐ Não

**Quais são os equipamentos comunitários que atendem a sua família?** (inserir nome e localização)

escola municipal: ☐ no residencial ☐ no entorno ou outra localidade  
escola estadual: ☐ no residencial ☐ no entorno ou outra localidade  
escola particular: ☐ no residencial ☐ no entorno ou outra localidade  
creche municipal: ☐ no residencial ☐ no entorno ou outra localidade  
creche/escolas de outra natureza: ☐ no residencial ☐ no entorno ou outra localidade

**Como os seus filhos se deslocam até a creche/escola?**

☐ a pé ☐ bicicleta ☐ transporte público ☐ transporte particular ☐ motocicleta ☐ van ☐ outro ☐ não vai para a escola

**Está inscrito no Programa Bolsa Família?** ☐ sim ☐ não

**Qual é a Unidade Básica de Saúde que atende a sua família?**

**Qual é o CRAS que a sua família está inscrita?**

**As correspondências chegam normalmente?** ☐ Sim ☐ Não ☐ Somente água e luz  
Se a resposta for "não", como faz para ter acesso?

## CULTURA, ESPORTES E LAZER

**Você e sua família utilizam algum espaço comunitário/lazer e recreação NO RESIDENCIAL? Qual:**

☐ praça ☐ quadra esportiva/mini estádio ☐ "campinho" ☐ churrasqueira ☐ salão de festas ☐ igreja  
☐ outros: ☐ não utiliza, por quê?

**E na cidade, quais são os locais que a sua família costuma frequentar atualmente?**

☐ parques: ☐ shoppings: ☐ cinema ☐ bibliotecas ☐ beira de rio ☐ igreja ☐ casa de familiares ☐ outro:

**Depois que da mudança para o residencial, a família deixou de frequentar algum lugar na cidade? Quais e por quê?**

☐ parques: ☐ shoppings: ☐ cinema ☐ bibliotecas ☐ beira de rio ☐ igreja ☐ casa de familiares ☐ outro:



## FICHA DE ENTREVISTA RESIDENCIAL

### SERVIÇOS PÚBLICOS

**Depois da entrega do residencial, algum desses serviços apresentou problemas?**

☐abastecimento de água ☐esgotamento sanitário ☐transporte coletivo ☐coleta de lixo ☐segurança  
☐iluminação pública ☐pavimentação (asfalto) ☐drenagem ☐nenhum ☐outro:

**Quando ocorre algum desses problemas, a quem você ou os moradores costumam recorrer ou reclamar?**

☐construtora ☐prefeitura ☐CAIXA ☐associação de moradores ☐não reclama ☐resolve por conta ☐outro

**Você considera o residencial um lugar**

**seguro?** ☐Sim ☐Não

**Você considera que aqui é mais seguro ou mais violento/perigoso que sua**

**moradia anterior?** ☐mais seguro ☐mais violento/perigoso ☐igual

### DEMANDAS

**Quais equipamentos comunitários você gostaria que tivesse no residencial?** (marcar por prioridade: 1, 2, 3)

☐CRAS ☐PSF ☐escola estadual ☐escola municipal ☐creche ☐associação de moradores  
☐centro comunitário ☐base de polícia comunitária ☐praça ☐biblioteca ☐quadra esportiva ☐outro:

**Quais serviços/comércio você gostaria que tivesse?** (marcar por prioridade: 1, 2, 3)

☐mercado ☐mercearia ☐farmácia ☐padaria ☐banco ☐lotérica  
☐correio ☐feira ☐centro comercial ☐outro:

### AValiação DA MORADIA

**Comparando a sua casa hoje com a anterior: o que melhorou, piorou ou está igual?**

Tamanho da casa	<input type="checkbox"/> melhorou	<input type="checkbox"/> piorou	<input type="checkbox"/> igual
Número de cômodos/peças	<input type="checkbox"/> melhorou	<input type="checkbox"/> piorou	<input type="checkbox"/> igual
Número de quartos	<input type="checkbox"/> melhorou	<input type="checkbox"/> piorou	<input type="checkbox"/> igual
Divisão interna dos cômodos/peças	<input type="checkbox"/> melhorou	<input type="checkbox"/> piorou	<input type="checkbox"/> igual
Lavanderia/área de serviço	<input type="checkbox"/> melhorou	<input type="checkbox"/> piorou	<input type="checkbox"/> igual
Acabamentos internos	<input type="checkbox"/> melhorou	<input type="checkbox"/> piorou	<input type="checkbox"/> igual

### AValiação DO RESIDENCIAL

**Comparando com a sua moradia anterior os serviços, melhoraram, pioram ou está igual ?**

Abastecimento de água	<input type="checkbox"/> melhorou	<input type="checkbox"/> piorou	<input type="checkbox"/> igual
Esgotamento sanitário	<input type="checkbox"/> melhorou	<input type="checkbox"/> piorou	<input type="checkbox"/> igual
Fornecimento de energia elétrica	<input type="checkbox"/> melhorou	<input type="checkbox"/> piorou	<input type="checkbox"/> igual
Iluminação pública	<input type="checkbox"/> melhorou	<input type="checkbox"/> piorou	<input type="checkbox"/> igual
Transporte coletivo	<input type="checkbox"/> melhorou	<input type="checkbox"/> piorou	<input type="checkbox"/> igual
Pavimentação (asfalto)	<input type="checkbox"/> melhorou	<input type="checkbox"/> piorou	<input type="checkbox"/> igual
Coleta de lixo	<input type="checkbox"/> melhorou	<input type="checkbox"/> piorou	<input type="checkbox"/> igual
Segurança	<input type="checkbox"/> melhorou	<input type="checkbox"/> piorou	<input type="checkbox"/> igual
Acesso aos equipamentos comunitários	<input type="checkbox"/> melhorou	<input type="checkbox"/> piorou	<input type="checkbox"/> igual
Escola	<input type="checkbox"/> melhorou	<input type="checkbox"/> piorou	<input type="checkbox"/> igual
UBS	<input type="checkbox"/> melhorou	<input type="checkbox"/> piorou	<input type="checkbox"/> igual
CRAS	<input type="checkbox"/> melhorou	<input type="checkbox"/> piorou	<input type="checkbox"/> igual
Espaços de lazer e recreação	<input type="checkbox"/> melhorou	<input type="checkbox"/> piorou	<input type="checkbox"/> igual
Acesso ao trabalho	<input type="checkbox"/> melhorou	<input type="checkbox"/> piorou	<input type="checkbox"/> igual
Acesso a comércio e serviços	<input type="checkbox"/> melhorou	<input type="checkbox"/> piorou	<input type="checkbox"/> igual

**O que o Sr.(a) mais gosta no residencial?** (3 coisas)

**O que o Sr.(a) menos gosta no residencial?** (3 coisas)

**Em algum momento você pensou em mudar do residencial?** ☐Sim ☐Não Se a resposta for "sim", qual o motivo:

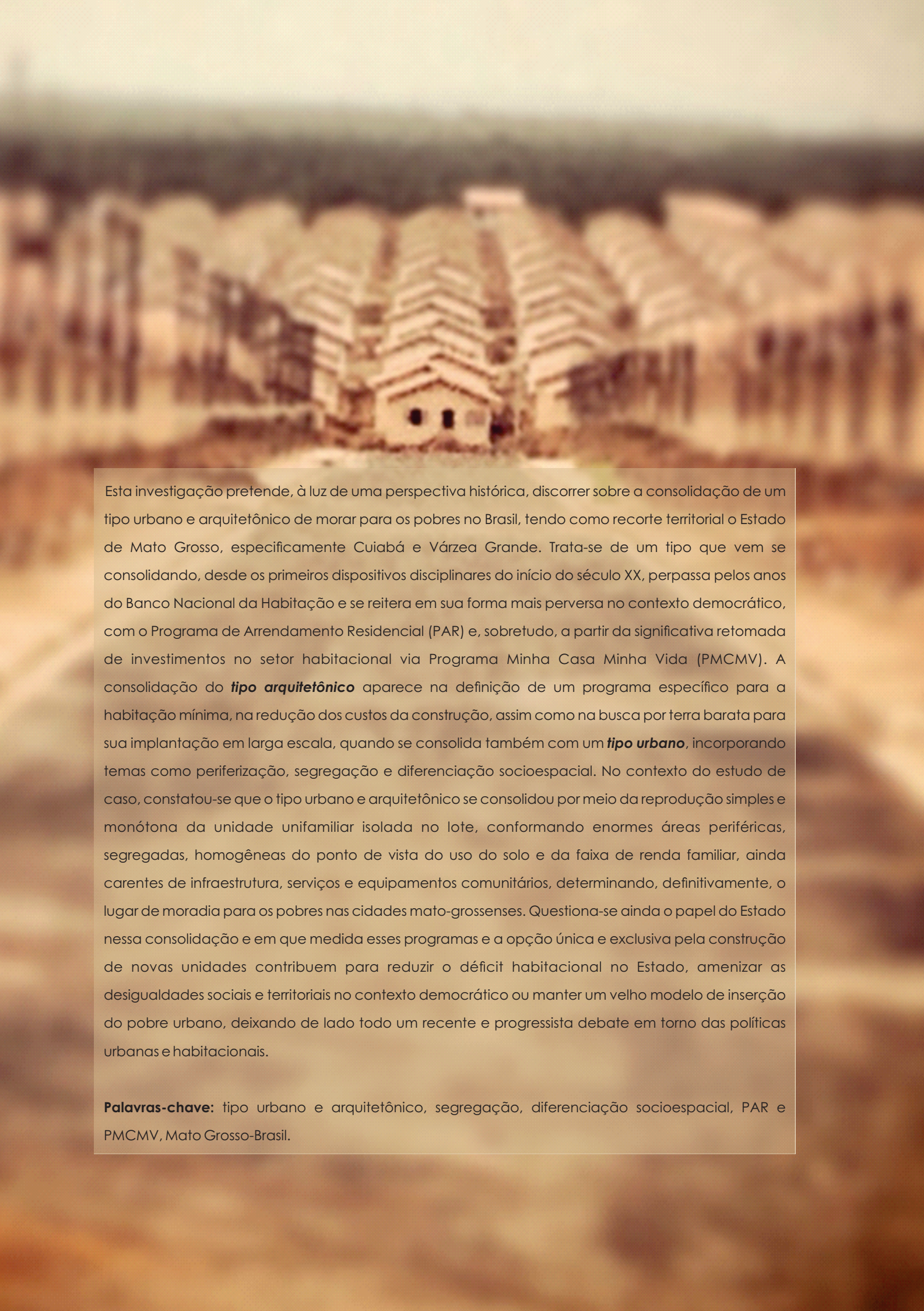
☐distância do trabalho ☐problemas de transporte ☐problemas de segurança e violência ☐tamanho da casa  
☐problemas familiares ☐problemas com a vizinhança ☐falta de condições de pagamento da prestação da casa  
☐falta de condições de pagamento de outros serviços: água, luz, IPTU... ☐outro:

**Onde você prefere morar:**

☐Na moradia atual

☐Na moradia anterior

Por quê?



Esta investigação pretende, à luz de uma perspectiva histórica, discorrer sobre a consolidação de um tipo urbano e arquitetônico de morar para os pobres no Brasil, tendo como recorte territorial o Estado de Mato Grosso, especificamente Cuiabá e Várzea Grande. Trata-se de um tipo que vem se consolidando, desde os primeiros dispositivos disciplinares do início do século XX, perpassa pelos anos do Banco Nacional da Habitação e se reitera em sua forma mais perversa no contexto democrático, com o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) e, sobretudo, a partir da significativa retomada de investimentos no setor habitacional via Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). A consolidação do **tipo arquitetônico** aparece na definição de um programa específico para a habitação mínima, na redução dos custos da construção, assim como na busca por terra barata para sua implantação em larga escala, quando se consolida também com um **tipo urbano**, incorporando temas como periferização, segregação e diferenciação socioespacial. No contexto do estudo de caso, constatou-se que o tipo urbano e arquitetônico se consolidou por meio da reprodução simples e monótona da unidade unifamiliar isolada no lote, conformando enormes áreas periféricas, segregadas, homogêneas do ponto de vista do uso do solo e da faixa de renda familiar, ainda carentes de infraestrutura, serviços e equipamentos comunitários, determinando, definitivamente, o lugar de moradia para os pobres nas cidades mato-grossenses. Questiona-se ainda o papel do Estado nessa consolidação e em que medida esses programas e a opção única e exclusiva pela construção de novas unidades contribuem para reduzir o déficit habitacional no Estado, amenizar as desigualdades sociais e territoriais no contexto democrático ou manter um velho modelo de inserção do pobre urbano, deixando de lado todo um recente e progressista debate em torno das políticas urbanas e habitacionais.

**Palavras-chave:** tipo urbano e arquitetônico, segregação, diferenciação socioespacial, PAR e PMCMV, Mato Grosso-Brasil.